

LE CONTROLE
DE LA
CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS
EN TCHECOSLOVAQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(POLITIQUE ÉCONOMIQUE)

Présentée et soutenue le lundi 7 juin 1926, à 4 heures.

PAR

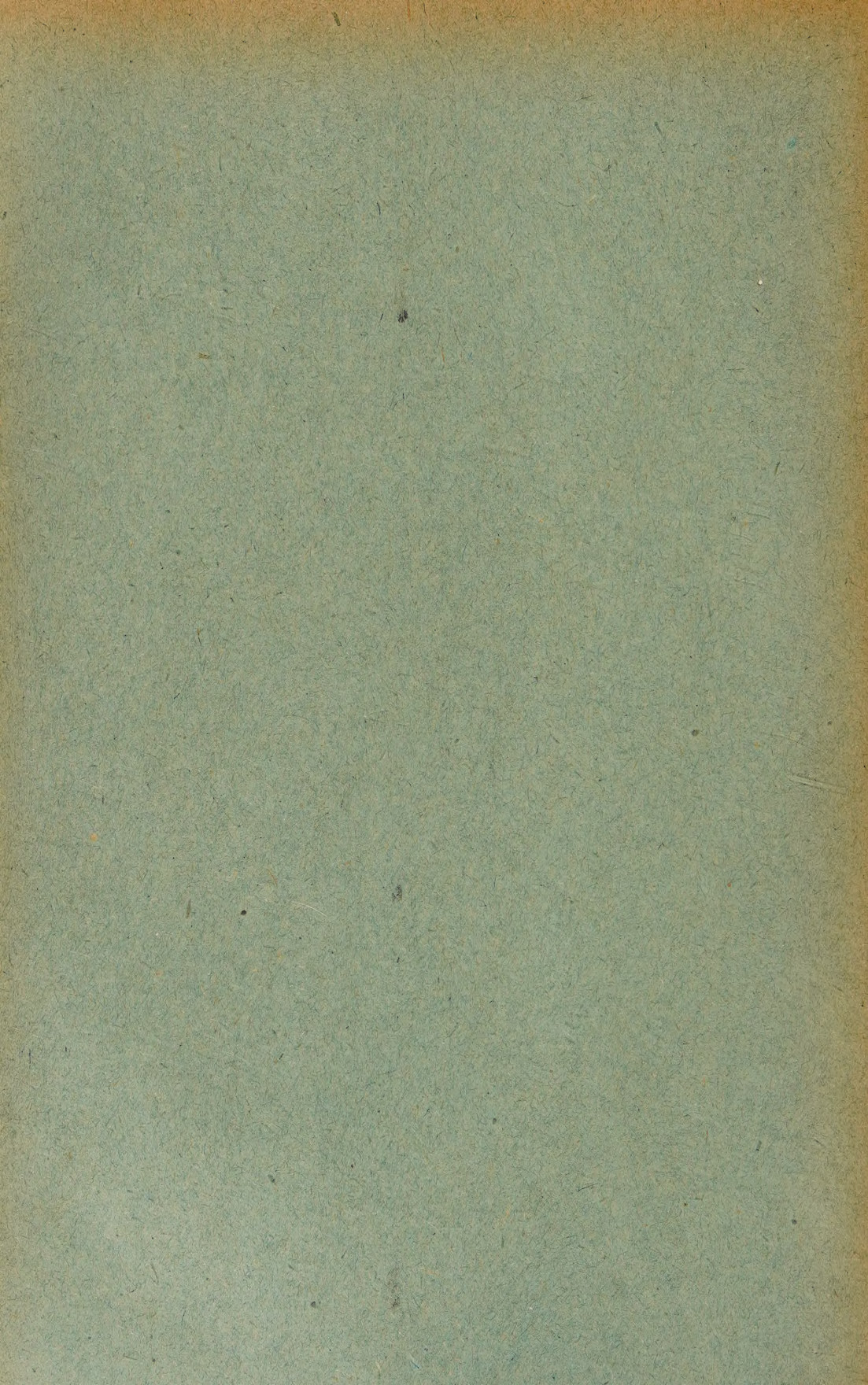
Otakar FLANDERKA

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : { MM. BASDEVANT, Professeur.
ROLLAND, Professeur.

PARIS
JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1926



THESE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE CONTROLE
DE LA
CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS
EN TCHECOSLOVAQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(POLITIQUE ÉCONOMIQUE)

Présentée et soutenue le lundi 7 juin 1926, à 4 heures.

PAR

Otakar FLANDERKA

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : { *MM. BASDEVANT, Professeur.*
ROLLAND, Professeur.

PARIS
JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926



INTRODUCTION

C'est un fait remarquable et qui constitue un des traits les plus originaux de la Constitution de la République Tchécoslovaque, que l'acte constitutionnel voté par l'Assemblée Nationale le 29 février 1920, soit précédé, outre le préambule d'usage, d'une loi préliminaire ayant également la valeur juridique de loi constitutionnelle, qui prévoit la création d'un tribunal constitutionnel chargé de garantir le respect de la Constitution.

La préoccupation d'organiser un contrôle sérieux et efficace de la constitutionnalité des lois a donc tenu une place prépondérante dans l'élaboration du statut du nouvel état.

Sans doute, on trouve consacrée, dans la plupart des Constitutions écrites modernes une hiérarchie entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires et, dans ces Etats, non seulement les textes qui règlent le fonctionnement des organes gouvernementaux et délimitent leurs pouvoirs du côté des libertés publiques, sont affectées d'une certaine immutabilité juridique, en ce sens qu'ils ne peuvent être modifiés que suivant une procédure spéciale, mais encore ils sont

considérés comme ayant une force obligatoire plus grande que les textes législatifs ordinaires, car le pouvoir législatif ordinaire ne doit pas pouvoir aller contre les prescriptions qu'ils contiennent.

Mais la sanction des atteintes qui peuvent être, en fait, portées à ce principe n'est l'objet d'une organisation spécialement efficace que dans un très petit nombre d'Etats. Le plus souvent, cette sanction n'est pas expressément prévue, mais elle résulte simplement du jeu même des principes constitutionnels et se présente seulement sous la forme de garanties purement politiques.

On trouve d'abord dans toutes les constitutions un contrôle à proprement parler politique, sur l'élaboration par les pouvoirs constitués des lois ordinaires.

On sait en quoi consiste ce contrôle politique qui n'est qu'une conséquence indirecte des principes constitutionnels.

Il y a d'abord, à ce point de vue, un contrôle politique qui n'est que la résultante des libertés reconnues aux citoyens. La liberté de la presse peut ainsi servir à protester contre les abus que les pouvoirs constitués peuvent faire de leur autorité, et les journaux peuvent attirer l'attention de l'opinion publique sur les violations de la Constitution qui seraient commises. On a vu récemment en France un exemple du rôle que la presse peut jouer éventuellement dans cet ordre d'idées, à propos d'une loi de 1914 qui donne aux

Commissions parlementaires d'enquête le pouvoir de citer des témoins, et de l'application récente qui a été faite de cette loi; certains journaux et notamment *Le Temps* ont ouvert leurs colonnes aux juristes les plus qualifiés, qui ont donné leur avis sur la conformité de cette loi avec la constitution française. L'opinion publique s'est ainsi trouvée saisie d'un débat sur la constitutionnalité d'une loi; le sentiment populaire qui est appelé d'ailleurs à trouver une expression régulière dans les élections est une force avec laquelle les gouvernants doivent compter dans les démocraties modernes, et la presse contribue largement à déclencher les réactions redoutables.

Dans la Constitution tchécoslovaque, on trouve la possibilité de ce contrôle politique indirectement consacré, puisque le paragraphe 113 de la loi constitutionnelle du 29 février 1920 proclame la liberté de la presse dans ces termes : « La liberté de la presse, de même que le droit de se réunir, etc... sont garantis. » En conséquence, il est défendu, en principe, de soumettre la presse à une censure préalable. La presse peut être alors au service des principes constitutionnels quels qu'ils soient.

Plus spécialement, le droit de pétition est, dans l'ensemble des libertés publiques, un droit individuel qui est particulièrement destiné à protéger les autres libertés. Il peut constituer un contrôle politique de la constitutionnalité, particulièrement au point de vue

des droits publics individuels reconnus par la Constitution. Le droit qui est accordé dans les Etats modernes à tout individu d'adresser des plaintes, réclamations, observations, soit aux autorités du pouvoir exécutif, soit aux assemblées législatives elles-mêmes, est surtout employé aujourd'hui dans un intérêt particulier et privé. Lorsqu'il sera dirigé contre une loi qui atteint injustement un individu dans ses intérêts, il aura évidemment l'aspect d'un contrôle de constitutionnalité exercé sous la forme d'un recours gracieux aux Chambres ou à l'Exécutif pour que ce dernier rappelle les assemblées à l'obéissance de la constitution. Le droit de pétition peut d'ailleurs être exercé dans un intérêt général par des particuliers ou des associations; il a alors un caractère politique plus accusé et sert à plus forte raison de procédé de contrôle. En France, le droit de pétition est aujourd'hui réglé par la loi du 22 juillet 1879 (articles 6 à 9) et, en ce qui concerne les pétitions adressées au Parlement, les règlements des Chambres en déterminent la procédure (1).

Dans la loi constitutionnelle tchécoslovaque, le droit de pétition est reconnu en ces termes au paragraphe 115 : « Le droit de pétition appartient à chacun; quant aux personnes juridiques et aux associa-

(1) *Règlement du Sénat*, art 97, *de la Chambre des Députés*, art. 69 et suivants.

tions, il ne leur appartient que dans les limites de leurs fonctions. »

Les paragraphes 71 et 72 du règlement de la Chambre et les paragraphes 70 et 71 du règlement du Sénat fixent la procédure à suivre au sujet de ces pétitions (1).

Il faut reconnaître qu'aujourd'hui le droit de pétition a dans la plupart des pays un rôle plutôt effacé. Les campagnes de presse sont d'une efficacité beaucoup plus grande et c'est là un moyen qui est préféré par les particuliers.

(1) § 71 (Chambre), § 70 (Sénat). Le Débat sur les pétitions : Les pétitions adressées à la Chambre des Députés (au Sénat) doivent être transmises au Bureau de la Chambre (du Sénat).

On n'en fait pas lecture aux séances et elles ne sont ni imprimées ni distribuées.

Les pétitions et demandes non signées, ainsi que toutes les protestations contre la façon de procéder de la Chambre (du Sénat), de ses fonctionnaires et membres ne sont pas prises en considération.

C'est la présidence de la Chambre (du Sénat) qui décide sur les pétitions, sur la base du rapport du bureau de la Chambre (du Sénat) (§ 48, 8).

La Présidence répond à la pétition directement, ou bien la transmet à la Commission qu'elle juge compétente, ou bien elle classe la demande.

La commission répond à la pétition directement, ou bien elle en donne une communication oralement à la Chambre avec la proposition qu'elle comporte, ou bien elle la classe.

§ 72 (Chambre), § 71 (Sénat). La liste des pétitions. Si la commission veut faire une communication orale sur les pétitions, le bureau de la Chambre (du Sénat) en dresse et distribue une liste imprimée avec l'indication sommaire de leur contenu et la proposition de la Commission.

En dehors de ce contrôle politique qui est exercé par les citoyens au moyen des libertés même que le statut constitutionnel leur garantit, il y a celui que les différents organes étatiques exercent les uns sur les autres et au point de vue qui nous occupe, il y a spécialement le contrôle qui sera exercé par les organes de l'ordre exécutif sur le Parlement avec lequel ils collaborent.

On peut à ce point de vue distinguer deux grandes catégories de moyens d'action propres à ramener le Parlement dans une observation plus stricte de la Constitution.

Il y a ceux qui résultent du jeu même des principes constitutionnels et d'abord du principe de la séparation des pouvoirs.

Si les pouvoirs exécutif et législatif étaient absolument isolés l'un de l'autre, un contrôle de la constitutionnalité des lois sous une forme politique serait difficile à exercer de la part de l'Exécutif sur l'activité du Parlement. Nulle part ces deux pouvoirs ne sont absolument isolés l'un de l'autre; il y a entre eux des communications fréquentes dans tous les pays et même des moyens de pression de l'un sur l'autre, de sorte que l'exécutif pourra dans une certaine mesure rappeler les Chambres à l'accomplissement de leurs devoirs constitutionnels. Même en Amérique où le Congrès et le Président sont très indépendants l'un de l'autre, on voit que le Président peut adresser des messages au Congrès, et dans ces messages il pourra

élever des critiques sur l'œuvre législative des Assemblées. En outre, le Président des Etats-Unis possède le pouvoir de renvoyer au Congrès pour une deuxième délibération, toute loi votée par ce dernier. Au cas d'une loi contraire à la Constitution, l'exercice de cette sorte de veto présidentiel, d'une portée d'ailleurs limitée, comme l'on sait, aura l'aspect d'un véritable contrôle, il est vrai purement politique, de la constitutionnalité. Dans les pays à régime parlementaire, il arrive comme en Angleterre, pour le pouvoir absolu de veto du Roi, et en France, pour le droit du Président de la République de demander une deuxième délibération, que le pouvoir de l'exécutif, de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi inconstitutionnelle ne soit pas pratiquement utilisé. La responsabilité ministérielle et la collaboration si étroite qui en est la conséquence entre les organes véritablement actifs de l'exécutif et le Parlement, enlève tout intérêt à ce contrôle possible de l'exécutif.

Mais dans la République tchécoslovaque, bien que le régime parlementaire y fonctionne, on a vu le Président de la République user du pouvoir que lui donne le paragraphe 47 (1) de l'Acte constitutionnel.

« Le Président de la République a le droit de renvoyer avec ses observations une loi votée par l'assemblée Nationale, dans un délai d'un mois à dater du

(1) Pouvoir mentionné à nouveau dans le § 64, alinéa 5.

jour où le vote de l'Assemblée Nationale a été remis au Gouvernement.»

Le paragraphe 48 définit la portée de cette attribution présidentielle :

« Si les deux Chambres, après un vote nominal, maintiennent à la majorité absolue de tous leurs membres une loi renvoyée, la loi doit être promulguée. »

« Une telle majorité ne peut-elle être obtenue dans chaque Chambre, la loi doit être promulguée si dans un nouveau vote nominal la Chambre des Députés l'a acceptée à la majorité des trois cinquièmes de la totalité de ses membres. »

Que le Président tchécoslovaque, dont les ministres sont responsables devant le Parlement comme les ministres du Président français, ait pu faire usage d'un pouvoir que ce dernier a laissé tomber en désuétude, c'est là un fait curieux et qui résulte de ce que le Constitution tchécoslovaque n'a pas tendance comme la Française, à diminuer la situation du Président et à soumettre l'exécutif à la suprématie parlementaire. Le fait tient surtout à la haute autorité dont jouit le premier Président de la nouvelle république.

Plusieurs traits significatifs le démontrent. Ainsi, le droit de dissolution est d'une allure plus libre qu'en France. La Charte tchécoslovaque ne lie pas comme le fait la Constitution française la dissolution de la

Chambre des Députés à l'assentiment du Sénat (1). Notons encore que si le corps législatif rejette un projet gouvernemental, le ministère peut, par une décision unanime, organiser un référendum sur la question (2).

Remarquons aussi que le vote de méfiance de la Chambre des Députés qui oblige le ministère à la retraite est lié à des conditions qui enrayent l'usage irréfléchi et trop fréquent de cette arme. La proposition d'un vote de méfiance doit être signée par 100 députés au moins et être remise à un comité rapporteur qui donne son avis dans un délai de 8 jours. Le vote même suppose que la majorité des députés soit présente et qu'elle prenne sa décision par scrutin nominal (3). Considérons enfin, que le pouvoir exécutif, dans un Etat nouvellement créé, comme la Tchécoslovaquie, n'a pas à lutter contre les suites des expériences fatales du passé telles qu'en France le 16 mai 1877 (4).

Cependant, dans les différentes circonstances où le Président tchécoslovaque a exercé le pouvoir qu'il

(1) Voir § 31.

(2) § 46.

(3) §§ 75-78.

(4) Sur tous ces points, voir REDSLOB : *Le Régime Parlementaire*, Paris 1924, pp. 271 et s. WEYR : *Soustava Ceskoslovenskeho prava statniho* (Système du droit constitutionnel tchécoslovaque), 1921. Id. *Der tschechoslovakische Staat, Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, XI, 1922, pages 352 et suiv.

tient du § 47, il n'a pas exercé véritablement un contrôle politique de la constitutionnalité sur une loi votée par le Parlement, mais un contrôle fondé sur l'opportunité de la décision prise par le législatif.

Dans le même ordre d'idées, il y a une action mutuelle des Chambres l'une sur l'autre, conséquence du principe de la dualité des Assemblées législatives qui peut, à l'occasion constituer un contrôle politique de la Constitutionnalité.

En France, par exemple, le Sénat est normalement appelé à jouer un rôle de modération vis-à-vis de la Chambre des Députés, et ce rôle est très important, car l'assentiment du Sénat est exigé au même titre que celui de la Chambre. Par contre, pour le vote de la loi en Tchécoslovaquie, le rôle du Sénat est moins efficace. La Charte consacre avec une précision absolue la prédominance de la Chambre basse (1). C'est qu'en effet le Sénat est le résultat d'une transaction établie au sein de l'Assemblée Constituante entre des partis socialistes, partisans des idées les plus démocratiques et d'une Chambre unique, et les partis de droite. Pour ce motif, le Sénat a des pouvoirs inférieurs à ceux de la Chambre dans le vote des lois. D'abord, il est tenu de décider dans les six semaines sur un projet de loi qui est accepté par la Chambre. S'il laisse passer le délai prescrit, son adhésion est censée acquise (2).

(1) § 38 de la « Charte Constitutionnelle ».

(2) § 43.

Ensuite, la Chambre a la faculté de légiférer de son propre chef, et malgré l'opposition du Sénat, à la seule condition de réunir une majorité spéciale. En effet, le vote de la Chambre devient loi malgré le vote contraire du Sénat, si la Chambre décide à la majorité absolue de la totalité de ses membres qu'elle maintient sa première décision. Cependant, si les sénateurs ont repoussé le projet à la majorité des $\frac{3}{4}$ de leur chiffre total, la Chambre ne peut briser ce vote que par la majorité des $\frac{3}{5}$ de tous ses membres (1). La supériorité de la Chambre est donc tout à fait incontestable; ainsi le Sénat n'est que d'une manière très limitée un organe susceptible d'exercer un contrôle de la constitutionnalité des lois vis-à-vis de la Chambre basse.

« Toutefois, à l'heure actuelle, dit M. Redslob (2), cette supériorité n'est que latente. En effet, la même coalition de partis possède la majorité dans les deux collèges, et si l'on ajoute que ces partis maintiennent une discipline intérieure très rigoureuse, aboutissant à de véritables mandats impératifs, il en résulte qu'un conflit ne peut surgir entre les deux branches du corps législatif. Les droits de priorité de la Chambre n'ont par conséquent pas l'occasion de jouer, et de fait, on n'a pas encore vu depuis la création de la

(1) § 44.

(2) *Op. cit.*, page 276.

Constitution tchécoslovaque naître une loi contre la volonté du Sénat.»

Il y a une deuxième catégorie de procédés de contrôle politique mis en action par les organes étatiques, ce sont ceux qui résultent des usages et règlements parlementaires.

C'est principalement le pouvoir qui appartient aux présidents des Chambres d'arrêter l'initiative des membres de l'Assemblée qui présenterait un caractère inconstitutionnel. En France ce pouvoir découle véritablement de l'usage, depuis le précédent créé par Gambetta le 23 février 1880; ce dernier s'est opposé à une proposition qui limitait indirectement le droit de gouvernement de conclure des traités internationaux. De même, M. Floquet, le 2 décembre 1890 a écarté une proposition tendant à l'établissement du référendum. En vertu de cet usage, comme dit M. Pierre (1) « il appartient au Président de chaque Chambre d'examiner si la proposition apportée par un ou plusieurs membres n'excéderait pas les limites de l'exercice du pouvoir législatif ».

En Tchécoslovaquie, la Constitution peut être modifiée suivant la procédure législative ordinaire avec cette particularité qu'il faut dans chaque Assemblée

(1) *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 4^e édition, 1910, p. 66.

un vote à la majorité des 3/5 de tous les membres pour l'adoption et que le Sénat a, en cette matière, un pouvoir égal à celui de la Chambre (1). L'initiative d'un député contraire à la Constitution prend simplement le caractère d'une proposition d'amendement constitutionnel et il semble qu'il n'y ait pas de place pour le veto du Président.

Nous pourrions en dire autant de la question préalable qui est le procédé par lequel on fait décider par l'Assemblée elle-même la question de savoir s'il y a lieu ou non de s'engager dans certains débats (2).

Tel est le tableau sommaire des moyens de contrôle politique de la constitutionnalité qui existe à l'heure actuelle.

Lorsqu'on s'en remet sur ce point à la bonne volonté du législateur lui-même, il y a une lacune certaine dans l'organisation étatique. Il y a un pouvoir qui sera pratiquement au-dessus de la Constitution qu'il pourra violer impunément. Dans la corporation étatique, il y aura une défectuosité certaine.

Mais, dans la plupart des collectivités contemporaines, on hésite encore beaucoup et l'on se refuse même souvent franchement à donner à un juge la fonction de statuer sur la conduite du législateur. On

(1) §§ 33 et 42.

(2) Voir en France, *Règlement de la Chambre*, art. 90 et celui du *Sénat*, art. 43.

a peur, en effet, que ce soit alors ce juge qui se trouve ainsi placé au-dessus de la Constitution dont il aura à garantir l'application et dont il pourra par suite interpréter les termes avec une liberté plus ou moins audacieuse.

Parmi les Etats qui consentent à reconnaître au juge un rôle constitutionnel dans ce sens, il en est qui prennent de très grandes précautions et limitent considérablement la portée de ce contrôle judiciaire de la constitutionnalité.

En face du système américain, celui des Etats-Unis d'Amérique, qui en est le type et dans lequel le juge ordinaire a normalement et naturellement le droit de vérifier la constitutionnalité de la loi avant de l'appliquer, il y a un autre système, proprement européen, dans lequel le juge ordinaire est étroitement subordonné au législateur et exclu du contrôle de constitutionnalité, mais où ce contrôle est confié à un organe plus ou moins politico-juridictionnel dans sa composition et qui ne peut être appelé à juger de la constitutionnalité que dans des conditions très étroitement déterminées.

C'est à ce deuxième système que se sont ralliés les constituants tchécoslovaques. On le trouve de même consacré sous les formes diverses dans la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920, dans celle d'Irak du 11 mars 1925.

Le paragraphe 102 de la Constitution tchécoslova-

que décide qu'en ce qui concerne la loi, les tribunaux peuvent seulement examiner si elle a été régulièrement promulguée.

Remarquons que, d'autre part, les tribunaux peuvent apprécier la validité des décrets gouvernementaux, mais qu'ils ne peuvent pas juger l'administration. Il y a des tribunaux administratifs pour cela, notamment la Cour Suprême administrative et une procédure pour le règlement des conflits d'attribution.

Quant au Tribunal constitutionnel qui exerce en Tchécoslovaquie le contrôle de constitutionnalité, il est composé de magistrats élus pour 10 ans par les tribunaux et de personnages choisis par le Parlement d'une part, le gouvernement, d'autre part; il a donc une composition en partie judiciaire, en partie politique.

Il ne peut être saisi que par les organes étatiques et encore pas par tous, ou par les tribunaux suprêmes. Il prononce une annulation *erga omnes* de la disposition législative incriminée.

On s'est évidemment préoccupé de ne pas introduire dans les équilibres constitutionnels aménagés en vue d'un régime parlementaire plus ou moins amendé, une pièce à peu près inconnue jusque là dans ce régime et qui risquait de tout bouleverser. L'exemple des Etats-Unis montre à l'évidence qu'un contrôle judiciaire de la constitutionnalité risque de modifier profondément le fonctionnement d'un régime consti-

tutionnel et de faire d'un système d'équilibre harmonieux entre l'exécutif et le législatif, une forme de gouvernement que l'on a pu appeler sans peut-être exagérer, le gouvernement des juges.

Que dans la République tchécoslovaque le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité soit destiné à exercer une influence sur le fonctionnement du régime parlementaire qu'elle a prétendu adopter, n'est pas douteux. Nous aurons ainsi à examiner la place que les constituants ont assignée à cet organe étatique vis-à-vis des autres organes. Mais ce qui nous intéresse surtout, c'est la valeur exacte et directe de ce contrôle de constitutionnalité pour la garantie des préceptes constitutionnels et des libertés politiques en particulier.

Il faut observer à ce dernier point de vue que le statut tchécoslovaque présente une particularité qui doit être citée dès maintenant car elle forme un dernier procédé de contrôle de constitutionnalité qui ne rentre dans aucun des types précédemment indiqués.

Il y a dans la Constitution des droits garantis aux individus, mais il y a aussi, ce qui est notable, des droits garantis aux minorités prises comme telles. L'insertion du chapitre VI, « Protection des minorités de nationalité, de religion et de race », dans l'acte constitutionnel résulte des obligations acceptées par l'Etat tchécoslovaque en vertu de l'article 57 du Traité de St-Germain, ainsi conçu :

« L'Etat tchécoslovaque accepte, en en agréant l'insertion dans un Traité avec les Puissances alliées et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger en Tchécoslovaquie les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. » Le Traité spécial prévu dans cet article a été conclu à St-Germain le 10 septembre 1919.

Dans ce Traité, la nouvelle République s'engage à accorder aux minorités les garanties suivantes :

a) Garanties concernant les individus isolément considérés ;

1° Protection de la vie et de la liberté des personnes sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion ;

2° Liberté du culte ;

3° Précautions prises pour que la nationalité locale ne soit pas refusée à ces individus ;

b) Garanties concernant les minorités considérées en tant que groupes :

Droit pour les minorités d'avoir leurs écoles, d'employer leur langue devant les tribunaux.

Le chapitre VI de la Constitution ne consacre que des principes généraux relativement à ces garanties.

Les détails d'application sont réglés par une loi ordinaire du 29 février 1920 et dont le règlement d'exécution vient de paraître récemment.

Cette loi détermine principalement les garanties

accordées aux groupes minoritaires. Là où il y a une minorité formant 20 % de la population, les administrations publiques doivent officiellement reconnaître la langue locale, et faire leurs publications officielles à la fois dans la langue tchèque et dans la langue des minorités. L'enseignement dans ces districts est donné dans la langue locale mais le tchèque doit aussi être enseigné.

Ces garanties des minorités ne sont sanctionnées juridiquement d'une manière directe, que pour la minorité de nationalité ruthène. La Constitution prévoit pour les Ruthènes, en effet, un organe, la Diète subcarpathique, qui est recevable à intenter un recours devant le tribunal constitutionnel contre une loi ordinaire qui violerait le chapitre VI de la Constitution.

Mais contre une loi ordinaire ou constitutionnelle qui violerait une disposition du Traité du 10 septembre 1919, les intéressés n'ont aucun recours d'ordre interne. D'ailleurs, ce Traité ne lie exactement la République que vis-à-vis des Alliés. Seul, un des Etats signataires du Traité pourrait se plaindre d'une violation de ses articles et réclamer le paiement d'une indemnité aux minorités dont les Alliés ont assumé la défense. La procédure prévue dans le Traité consiste dans le droit pour tout Etat membre de la Société des Nations de saisir le Conseil de cette Société.

Si le Conseil ne peut régler le différent, la Cour

Permanente de Justice est obligatoirement compétente.

Les minorités elles-mêmes n'ont pas le pouvoir de saisir directement le Conseil de la Société des Nations. Dans la pratique, on ne leur a reconnu que la faculté d'adresser des pétitions, mais ces pétitions n'ont que la valeur d'une simple information ; elles n'ont pas pour effet juridique de saisir le Conseil et de déclencher son intervention (1).

D'après une résolution du Conseil de la S. d. N. en date du 27 juin 1921, toute demande qui émane de requérants n'ayant pas la qualité de membres de la S. d. N. adressée au secrétariat de la Société, est transmise au représentant de l'Etat intéressé ; ce dernier doit transmettre ses observations dans les trois semaines ; au cas où aucune observation n'est présentée dans ce délai, la demande sera communiquée aux membres de la Société. Ceux-ci ont deux mois pour présenter leurs observations, s'ils en ont à faire. Puis la demande et les observations sont soumises à un Comité composé du président du Conseil de la S. d. N. et de deux membres.

Quoiqu'il en soit, il résulte ainsi du système de la protection des minorités un contrôle international du régime accordé aux minorités dans la République tchécoslovaque, contrôle international de nature poli-

(1) FAUCHILLE. — *Traité de droit international*, tome I, p. 807.

tique, bien entendu, et qui portera naturellement sur l'observation par le législateur notamment des règles inscrites dans la Constitution en vue d'exécuter les obligations assumées par le Traité des minorités.

Nous n'avons pas à insister davantage sur ce dernier moyen de contrôle de la constitutionnalité et nous devons passer à l'étude du tribunal constitutionnel qui constitue la pièce originale du système dans le statut tchécoslovaque.

CHAPITRE I.

Origine historique du Tribunal Constitutionnel.

Il est normal de rechercher dans le passé immédiat de la Nation tchécoslovaque les facteurs qui ont déterminé l'affection particulière de ses constituants de 1918-1920 pour le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.

A cet égard, l'oppression que subissait le peuple tchécoslovaque sous la monarchie austro-hongroise paraît être la cause directe de cette inclination curieuse.

La Constitution de l'ancienne monarchie autrichienne était formée de cinq lois constitutionnelles sanctionnées le 21 décembre 1867. (Nous faisons abstraction du régime d'Union réelle existant avec la Hongrie en vertu du Compromis de 1867.)

En 1867, la base de la représentation nationale est formée par les Pays Cisleithans. En 1907, le suffrage universel et direct est définitivement consacré.

Le Reichsrat formé de deux Chambres, la Chambre des Députés, élue au suffrage universel et direct, la Chambre des Seigneurs, composée de membres héréditaires,

ditaires ou nommée à vie par l'Empereur, n'a qu'une compétence législative restreinte à certaines matières énumérées limitativement, le reste étant le domaine réservé aux Diètes de chaque pays. Les lois votées par le Reichsrat, comme celles émanant des Diètes, sont soumises à la sanction de l'Empereur.

Ce dernier gouverne avec des Ministres qui ne sont pas responsables devant le Parlement, du moins en principe, sinon en fait. Si le Parlement peut en pratique exercer une pression sur l'Empereur en forçant le Ministère à se retirer, en revanche, l'Empereur peut se passer du Reichsrat et le proroger s'il lui résiste, car, en vertu du paragraphe 14 de la loi constitutionnelle, sur la représentation de l'Empire, il a le droit de rendre des ordonnances en toutes matières, ayant force de loi, en l'absence du Reichsrat, si des circonstances urgentes l'exigent.

Ce pouvoir que l'Empereur tenait dudit paragraphe 14, les Tchécoslovaques avaient eu particulièrement à en souffrir.

Le paragraphe 14 était une soupape de sûreté quand le Gouvernement voulait faire des lois contre et malgré le Parlement qui depuis 1867, c'est-à-dire le jour de sa création, était peu docile d'après l'avis de l'Empereur et du Gouvernement confié toujours aux Ministres allemands dans un Etat composé des 2/3 de Slaves. C'était un expédient dont on sut très bien se servir à chaque occasion et qui a laissé une profonde

impression et de tristes souvenirs chez tous les peuples slaves de l'ancienne monarchie, notamment depuis le commencement de la guerre où le Parlement était ajourné *sine die* et où les populations étaient à la merci du Gouvernement de Vienne tout puissant.

Il est tout naturel que, après l'effondrement de la monarchie des Habsbourg, les rédacteurs de la Charte constitutionnelle tchécoslovaque aient eu un souci scrupuleux de donner confiance à la population du nouvel Etat par l'institution d'un organe indépendant qui veillerait à ce que des abus pareils ne se répètent pas.

Pourtant, il existait un contrôle judiciaire sur la constitutionnalité de cette législation émanée directement de l'Empereur.

On trouve même l'idée d'un tel contrôle dans les temps les plus reculés (1).

La question de savoir si les juges pouvaient examiner la régularité des ordonnances de l'Empereur ou des seigneurs était déjà discutée au temps du Saint Empire Romain Germanique. Il faut savoir, en effet, que l'Empereur était lié par différentes prescriptions contenues dans des « Capitulations d'élections » et les « lois fondamentales de l'Empire », celles notamment qui conféraient aux seigneurs le « jus

(1) ADAMOVITCH. — *Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof*, Vienne, 1924, p. 1 et suiv.

suffragii ». Les ordonnances impériales ne pouvaient donc être en désaccord avec les lois fondamentales ; les capitulations d'élections indiquaient même que les ordonnances entachées d'une telle irrégularité (nous dirions aujourd'hui inconstitutionnalité) devaient être déclarées nulles. Mais c'était à l'Empereur lui-même qu'il appartenait d'en prononcer la cassation.

En ce qui concerne les Cours, elles étaient bien obligées d'appliquer l'ordonnance, tant qu'elles n'étaient pas révoquées par l'Empereur, sauf s'il s'agissait d'une ordonnance qui visait un cas déterminé, une ordonnance individuelle. En ce qui concerne les ordonnances à portée générale et réglementaire, les pouvoirs du juge étaient limités seulement à la question de savoir si le décret de l'Empereur lui était légalement insinué.

Si on résume la théorie et la pratique à l'époque de l'Empire Romain Germanique, les juges, en général, n'avaient pas le droit d'examiner la constitutionnalité des ordonnances et décrets ni celles de l'Empereur, ni celles des seigneurs. C'étaient exclusivement les Hauts Tribunaux d'Empire, le Reichshofrat et le Reichskammergericht qui avaient le droit d'examiner les décrets des Princes des différents pays, au point de vue de leur constitutionnalité.

Les choses restèrent en cet état après la disparition de l'Empire Romain Germanique. Nous trouvons alors en Autriche une douzaine de pays qui ont leur Diète,

laquelle légifère pour chacun des pays sur les questions qui lui sont restées réservées. L'Empereur qui et le seul lien entre tous ces pays, légifère sur les questions d'ordre général commun à tout l'Empire. D'après l'article 57 des Clauses de Vienne du 15 mai 1820, l'Empereur ne peut être assujetti à la collaboration de la Diète d'un pays que, par la constitution octroyée à ce pays et ce seulement pour l'exercice de certains droits. Il en résultait que l'Empereur était autorisé à légiférer d'une manière générale en toutes matières et qu'il n'était limité dans son pouvoir qu'autant que par la Charte d'un des pays il était obligé de recourir au concours de la Diète de ce pays et de prendre son avis avant d'émettre ses ordonnances. Il y avait alors deux sortes d'ordonnances. D'abord celles pour lesquelles il fallait consulter la Diète ; d'autre part, celles que l'Empereur pouvait émettre indépendamment du pays. Dans la littérature juridique, on appelait ainsi « loi » les ordonnances émises avec le concours de la Diète, et « décrets » celles émises par l'Empereur seul. Les discussions qui s'élevaient au sujet du droit des juges d'examiner les décrets au point de vue de la constitutionnalité n'avaient abouti à aucun résultat pratique. La cause en était surtout qu'on ne distinguait pas une loi au point de vue matériel et formel. Lorsque la théorie de la séparation des pouvoirs commença à exercer son influence, le pouvoir du juge d'examiner les lois au

point de vue de leur constitutionnalité devint l'objet de discussions plus efficaces. On affirma alors les deux prérogatives du judiciaire, savoir : 1° Son indépendance à l'égard du Gouvernement ; 2° Le privilège de n'obéir qu'à la loi.

Mais on en tira d'abord seulement la conséquence que voici ; les juges ont exclusivement le pouvoir d'examiner si la « loi » est bien confectionnée par la collaboration de la Diète et de l'Empereur, si le « décret » intervient bien sur les matières pour lesquelles l'Empereur peut légiférer seul. C'est donc un contrôle purement formel. Il ne porte pas sur le contenu du texte législatif (1).

La Constitution de l'Etat impérial autrichien du 25 avril 1848, appelée la Constitution Pillersdorf ne contenait aucune disposition concernant le contrôle des lois et décrets.

La Constitution du 4 mars 1849 disait que le pouvoir de légiférer sur les affaires de l'Empire appartient à l'Empereur en collaboration avec le Parlement (Reichstag) et en ce qui concerne les affaires des pays en collaboration avec les Diètes. Le paragraphe 87 réserve à l'Empereur le pouvoir de légiférer seul au cas de besoin, quand le Parlement et les Diètes ne siègent pas. Il doit cependant soumettre à ces assemblées le motif de ces mesures urgentes. La Constitu-

(1) ADAMOVITCH, *op. cit.*, pages 5 et suiv.

tion reste muette sur la question du contrôle des lois et décrets au point de vue de leur constitutionnalité.

La première disposition positive sur la question qui nous préoccupe se trouve dans la Constitution de décembre 1867. L'art. 7 dit expressément : « Le contrôle par les juges de la validité des lois régulièrement publiées est inadmissible. » Par contre, les tribunaux doivent décider sur la validité des décrets et ce par la voie des instances. Le tribunal pouvait alors écarter l'application d'un décret dans un cas déterminé s'il constatait qu'il avait été fait en dehors d'une loi.

Le droit de faire le décret était réservé exclusivement aux autorités d'Etat et sur la base d'une loi. Un décret fait sans une base légale n'existait pas. C'était seulement à des conditions tout à fait exceptionnelles qu'on a prévu pour l'Empereur le droit de faire des décrets sans une base légale et qui échappait au contrôle du juge, en vertu du paragraphe 14 qui disait : « s'il arrive un besoin urgent de faire un décret pour lequel d'après la Constitution on exigerait le concours du Parlement d'Empire et si c'est à l'époque où le Parlement ne siège pas, le décret peut être émis par l'Empereur sous la responsabilité de tous les Ministres et à condition qu'il n'ait pas pour but un changement d'une loi fondamentale d'Empire, ou une imposition durable fiscale et qu'il ne concerne pas une aliénation d'un bien de l'Etat. » Ces décrets avaient une validité provisoire et devaient contenir

une mention expresse de leur émission sur la base du § 14. La force légale devait s'éteindre si le Gouvernement avait négligé de le soumettre au Parlement lors de sa prochaine session, quatre semaines au plus tard après l'ouverture, ou bien lorsque le Parlement ne l'avait pas agréé. Tous les Ministres étaient solidairement responsables de la suspension de ce décret dès qu'il avait perdu sa validité provisoire.

Par conséquent, du moment que l'Empereur s'appuyait sur le paragraphe 14, le contrôle des tribunaux cessait de s'exercer parce que le décret avait une base légale, et la garantie des libertés contenues dans la Constitution devenait ainsi purement illusoire.

Les décrets, d'après le § 14, n'étaient par leur nature, ni décrets, ni lois. Ils avaient la force de la loi et liaient, par conséquent, le juge. Bernatzik choisit pour eux la désignation « loi provisoire ».

Les abus commis en vertu de cet article étaient énormes. On s'en servait pour ratifier des Traités internationaux. Le budget de l'Empire a été établi plusieurs fois en vertu du § 14.

Il est significatif que, lors de la convocation du Parlement le 10 mars 1910 il y avait 76 Décrets faits en vertu du § 14 (1).

Tous ces faits expliquent le désir des populations

(1) BERNATZIK. — *Die österreichischen Verfassungsgezetze*, Vienne, 1911, pp. 399 et suiv.

d'avoir des garanties sérieuses dans la Constitution contre sa violation, et c'est pourquoi nous voyons, dès la chute de la monarchie de Habsbourg, les Etats successeurs, notamment la Tchécoslovaquie et la République autrichienne se préoccuper d'assurer aux libertés des citoyens une garantie judiciaire contre les abus de l'autorité et particulièrement de l'autorité législative. La Constitution provisoire autrichienne contenue dans les deux lois du 14 mars 1919 prévoit déjà la création d'un tribunal constitutionnel.

La loi sur la Représentation nationale dit dans son article 15 : « Les décisions des Assemblées provinciales peuvent être attaquées pour inconstitutionnalité par le Gouvernement d'Etat, devant la Cour de justice constitutionnelle, dans les quatorze jours de leur communication. Ce recours doit être porté aussitôt à la connaissance du Gouvernement provincial.

La publication de la décision attaquée ne peut avoir lieu qu'après que la Cour de justice saisie a reconnu son caractère constitutionnel. La décision de la Cour de justice doit intervenir dans le délai d'un mois. »

Ce contrôle judiciaire, dans la nouvelle République autrichienne, était donc restreint à la législation émanée des Assemblées provinciales. Dans la Constitution définitive du 1^{er} octobre 1920, la Cour de Justice constitutionnelle prévue aux articles 137 et suivants, peut être saisie d'un recours contre les lois qui portent atteinte à la délimitation des droits respec-

tifs du pouvoir central et des provinces, par les Gouvernements provinciaux ou le Gouvernement fédéral, elle n'a pas compétence pour apprécier la constitutionnalité d'une loi de l'autorité législative fédérale à un point de vue autre que celui du fédéralisme (1) qu'à l'occasion d'un litige de sa compétence.

Quoiqu'il en soit, il est vraisemblable que l'exemple de la nouvelle République autrichienne joint aux souvenirs laissés par les ordonnances impériales de l'ancienne monarchie, soit à l'origine de la création par les constituants tchécoslovaques d'un Tribunal constitutionnel.

(1) TRASIT. — *La Constitution d'Autriche du 1 octobre 1920*, Toulouse 1925, p. 247.

CHAPITRE II

L'Organisation du Tribunal Constitutionnel.

Le but poursuivi par les constituants tchécoslovaques était d'avoir une juridiction véritable mais franchement distincte de l'ordre judiciaire lui-même qui, lui, devait être exclu de tout contrôle de constitutionnalité. Mais cependant, il ne fallait pas créer un tribunal par trop extérieur aux corps judiciaires à tendances purement politiques. C'est pourquoi dans l'organisation de la Cour on a combiné les éléments judiciaires avec les éléments politiques. On s'est efforcé en somme de consacrer dans cette organisation une collaboration des organes politiques et des juges, afin d'avoir une institution qui ait une égale autorité sur tous les grands pouvoirs de l'Etat.

On constate cette conciliation réalisée tant dans la composition de la Cour que dans sa constitution et son fonctionnement.

§ 1. — *Composition du tribunal constitutionnel.*

Le tribunal constitutionnel se compose de sept membres. D'abord il fallait assurer au sein du tribu-

nal une place au choix des différents pouvoirs de l'Etat.

Le choix de ce nombre correspond ensuite à la nécessité d'avoir une assemblée peu nombreuse de magistrats afin d'obtenir un meilleur rendement dans l'élaboration des sentences.

A cet égard, le précédent français du Sénat conservateur de l'an VIII n'était pas un exemple à suivre.

Dans le plan de Sieyès soumis à la Convention, au cours de l'élaboration de la Constitution de l'an III, il y avait un article 4 relatif à la création d'une jurie constitutionnaire chargée de juger et prononcer sur les plaintes en violation de la Constitution qui seraient portées contre les décrets de la Législature. Ce corps, formé de représentants élus devait avoir un nombre de membres égale aux $\frac{3}{10}$ de celui de la législature, ce qui était évidemment de nature à lui donner l'allure d'une assemblée politique.

Les projets de Sieyès n'ont été réalisés en partie seulement que dans la constitution de l'an VIII, sous la forme du Sénat conservateur, lequel était composé de sénateurs. Quand il reparut en 1852, sous le deuxième Empire, il avait 80 membres.

Les rédacteurs de la Charte Constitutionnelle tchécoslovaque ont bien compris que la meilleure garantie d'un bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel était un nombre restreint de magistrats et c'est pourquoi ils en ont accepté 7 seulement.

Nous voyons la même tendance en Autriche où la Cour Constitutionnelle comprend outre le président et le vice-président, 8 membres et 4 suppléants.

Dans le nouveau royaume de l'Irak, la Haute-Cour instituée par la Constitution promulguée le 11 mars 1925 pour juger les Ministres, etc. et pour résoudre les questions soulevées par la non conformité des lois par rapport aux lois constitutionnelles, est composée de huit personnages et d'un président (1).

Les sept membres du tribunal constitutionnel tchécoslovaque sont pourvus chacun d'un suppléant désigné dans les mêmes conditions que le titulaire et qui prend la place de ce dernier au cas d'empêchement. Ces suppléants ne participent pas seulement au fonctionnement du tribunal quand ils pourvoient à une suppléance, ils ont en tout temps certaines prérogatives que nous déterminerons plus loin.

Le § 1 de la loi du 9 mars 1920 sur le tribunal constitutionnel prescrit que les fonctions de membre non suppléant du tribunal ne peuvent être exercées que par les personnes versées dans le droit et éligibles au Sénat qui ne sont membres ni du Sénat, ni de la Chambre des Députés, ni de la Diète subcarpathique.

Rappelons quelles sont les conditions d'éligibilité du Sénat : Sont éligibles sans distinction de sexe, les ressortissants de la République tchécoslovaque âgés

(1) KAMAL ITANI. — *Les déclarations des Droits de l'homme dans les Constitutions récentes de l'Orient moyen*, Paris 1926.

de 45 ans accomplis et qui n'ont pas été privés du droit de vote (1).

Comment sont recrutés les membres du tribunal, titulaires et suppléants ?

Il y en a trois, ainsi que leurs trois suppléants qui sont désignés par des corps politiques.

La Chambre de Députés, le Sénat et la Diète subcarpathique choisissent chacun trois candidats. Entre ces neuf personnes, le Président choisit trois juges au tribunal constitutionnel, un dans chacun des groupes présentés.

Il y en a quatre qui sont désignés par les corps judiciaires : la Cour suprême administrative et la Cour de Cassation ou Cour suprême envoient chacune deux membres ; ces quatre personnages doivent être membres de chacune des deux Cours et spécialement de celle qui les nomme. C'est donc là une condition supplémentaire d'éligibilité.

On suit la même procédure pour les suppléants.

Notons que la Diète subcarpathique n'ayant pas encore été organisée, c'est le Président de la République qui, en vertu de la loi du 9 mars 1920 (l'article III de la loi préliminaire renvoie en effet à cet égard à la loi ordinaire) nomme sur la proposition du gouvernement le membre qui devrait être proposé par cette Diète.

(1) Art. constitutionnel, § 15. Loi du 29 février 1920, n° 124, § 4.

La loi ne fixe aucune règle pour l'élection des candidats au sein de chaque assemblée législative. Il faut appliquer les prescriptions établies pour toute autre élection. La loi du 15 avril 1920 sur le règlement de la Chambre et du Sénat, (N^{os} 325 et 326), § 59, qui règle ce sujet d'une manière générale décide que les élections et propositions de nominations ont lieu en général avec bulletin de vote, à la simple majorité des suffrages. Le texte s'applique à toutes les nominations, sauf exception prévue par une disposition législative spéciale.

Quant au président, il procède comme pour toutes les autres nominations qu'il fait avec le contreseing d'un Ministre (1). Pour les trois candidats dont le président choisit le membre réservé à la Diète subcarpathique, c'est le Gouvernement qui les propose en attendant que celle-ci soit instituée.

Pour ce qui est des deux Cours suprêmes, elles procèdent suivant les règles édictées par leur règlement de procédure, avec cette réserve que c'est toujours en séance plénière que l'élection a lieu (2).

On voit ainsi comment ont été réparties les influences respectivement accordées aux divers pouvoirs de l'Etat dans la composition du tribunal constitutionnel.

Il est incontestable que les corps judiciaires ont

(1) Art. constitutionnel, § 68.

(2) Loi du 9 mars 1920, § 1.

une prépondérance très marquée. D'abord, ils choisissent un membre de plus que les corps politiques, quatre au lieu de trois ; ils ont, en outre, le privilège d'envoyer au tribunal des personnes choisies parmi leurs propres collègues au sein de chaque Cour suprême. Leurs élus défendront donc avec un zèle certain les prérogatives judiciaires. Il n'y a pas lieu d'attacher une trop grande importance à ce fait que la Cour suprême doit partager ici ses prérogatives avec la Cour suprême administrative. On pourrait croire que ce tribunal est, à raison de son rôle propre, une institution étroitement englobée dans l'administration et assujettie à l'autorité du Gouvernement. Mais, en réalité, il s'agit bien d'une Cour vraiment indépendante et impartiale qui, en étant placée sur le même pied que la Cour suprême judiciaire, est autonome comme elle vis-à-vis des organes politiques. En ce qui concerne notamment la Cour suprême administrative, ses membres ne se confondent nullement avec les fonctionnaires de l'administration, formant un corps judiciaire tout à fait indépendant.

Ainsi, l'Acte constitutionnel, en donnant aux juges le pouvoir de composer la majorité dans le tribunal constitutionnel, se sépare franchement des systèmes politiques comme celui de la France où la judicature est une fonction placée sous l'autorité de l'exécutif, et où seuls deux pouvoirs s'opposent, le législatif et

l'exécutif. Il y a ainsi en Tchécoslovaquie une séparation fondamentale entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs politiques, le premier ayant la prérogative de discuter sur un pied d'égalité avec les autres sur la question de l'observation des prescriptions du pouvoir constituant.

Les corps politiques n'ont pas, d'autre part, une action distincte sur la composition du tribunal constitutionnel, le Parlement, d'une part, le Gouvernement, de l'autre. Il y a au contraire, une collaboration, le choix est exercé par les Assemblées en ce qui concerne les candidatures, par le Président en ce qui concerne les nominations. Mais le nombre limité des candidatures que les Assemblées présentent a pour conséquence une très grande limitation dans la liberté des choix du Président et, à ce point de vue, il semble bien qu'ici le Parlement ait la prépondérance.

L'absence de la Diète subcarpathique a pour le moment cet effet de rendre pour un des trois sièges une complète liberté de choix au Gouvernement, mais ce n'est là qu'une situation en principe momentanée.

Il reste à l'exécutif ce privilège de choisir le Président du tribunal, lequel décide en cas de partage des voix.

En France, dans le Sénat conservateur de l'an VIII, les membres en étaient recrutés par le Sénat lui-même sur des listes qui lui étaient soumises par l'Empereur.

En Autriche, le Président, le Vice-Président et la moitié des Membres titulaires et suppléants sont élus par le Conseil National, c'est-à-dire, la Chambre populaire, l'autre moitié des Membres titulaires et suppléants est élue par le Conseil fédéral (autrement dit le Sénat).

On a pu dire très justement (1) que la Cour est sous la dépendance du Conseil national qui est le maître de la majorité des juges dans ce corps.

En Irak, les huit membres de la Haute-Cour doivent être élus par la Chambre des Députés, dont quatre choisis parmi ses membres et quatre parmi les principaux magistrats. Le Président du Sénat préside cette Haute-Cour (2).

Les membres du tribunal constitutionnel tchécoslovaque ont, à ce point de vue, un statut plus avan-

(1) TRASIT, *op. cit.*, p. 250.

(2) En Irlande il y a un système assez particulier de contrôle de la constitutionnalité, c'est la juridiction du droit commun, savoir, la Haute Cour investie de la pleine juridiction au premier degré en toutes matières, qui est compétente pour apprécier la validité de toute loi concernant les dispositions de la Constitution. En appel, c'est la Cour Suprême qui en connaît. Mais il reste toujours aux Irlandais, l'Irlande étant un dominion, le droit d'en appeler au Roi « in Council ». Les membres de la Haute Cour et ceux de la Cour Suprême sont nommés par l'Exécutif. Ce qu'il y a de curieux, c'est qu'ils peuvent être révoqués par voie de résolutions votées à la fois par chacune des deux Chambres du Parlement (*Annuaire de législation étrangère*, 1923, p. 159.)

tageux et qui leur assure une grande importance et indépendance.

Ils sont, en effet, désignés pour une période de dix ans. Ils ont droit à une allocation dont le montant est fixé par un décret gouvernemental. Leurs fonctions sont incompatibles avec celle de Député ou de Sénateur, mais la loi ne fixe aucune autre cause d'incompatibilité. Ainsi, pour les trois juges qui appartiennent aux Assemblées politiques les sièges au sein du tribunal constitutionnel peuvent être attribués à des fonctionnaires et cette deuxième catégorie de juge peut être ainsi plus ou moins dans la dépendance de l'exécutif. Il reste que c'est le Parlement qui désigne les candidats; on peut donc escompter qu'ils seront choisis en fait en dehors du personnel assujetti à l'autorité du gouvernement.

La loi ne prévoit pas la destitution des juges du tribunal constitutionnel; en cas d'indignité ou d'incapacité, on ne doit donc, en principe, attendre du juge lui-même qu'il donne sa démission.

En Autriche, les juges de la Cour constitutionnelle sont élus à vie, du moins ceux qui sont désignés par le Conseil national. La Constitution ne précise pas la durée des fonctions des juges nommés par le Conseil fédéral, et s'en remet sur ce point ainsi que sur le mode de destitution à une loi ordinaire fédérale.

Notons enfin que tous les membres du tribunal constitutionnel tchécoslovaque prêtent serment d'ob-

server exactement et impartialement toutes les lois constitutionnelles. Le serment est ainsi la seule garantie juridique, garantie d'ailleurs plutôt morale au fond que juridique, que les juges n'abuseront pas de leur pouvoir suprême.

On sait qu'aux Etats-Unis, en vue de parer aux inconvénients de la juridiction constitutionnelle qui sous la forme du contrôle exercé par la judicature ordinaire s'est extraordinairement développée, on a songé à certaines réformes, dont certaines, relatives à la situation des juges, consisteraient dans la révocation des magistrats par le suffrage universel. Il est inutile d'insister sur ce procédé qui serait pire que le mal, parce qu'il mettrait fin à l'indispensable indépendance du judiciaire.

Rapprochons, en terminant, ces dispositions positives relatives à la composition des tribunaux constitutionnels du type européen, des propositions d'initiative législative qui ont visé à la création en France d'une juridiction de cette sorte.

M. Charles Benoit a déposé à la Chambre des Députés en 1903, la proposition d'une Cour spéciale pour apprécier la constitutionnalité des lois.

Dans cette proposition, son auteur a très bien vu les difficultés qui se présentent dans un tribunal de cette sorte, quant au mode de nomination des juges.

Comme le dit M. le professeur Gidel (1) :

« Si ces juges sont nommés par le Gouvernement ou par le Parlement, c'est leur indépendance qui peut être mise en péril. Si, au contraire, ces juges sont élus par le peuple, cette Haute juridiction deviendra un corps politique et ne présentera pas à l'égard des autres corps politiques qu'il faut contrôler, l'indépendance désirable. Ce nouvel organisme s'appellerait bien encore juridiction mais ce serait avant tout le caractère politique qui s'attacherait à la nomination des juges. Enfin, il y aurait encore le procédé de cooptation, mais ce procédé n'est possible que quand il s'agit d'un corps scientifique; pour un corps ayant une action positive sur la marche des affaires publiques, ce procédé est en désaccord avec nos mœurs et nos manières de penser actuelles. Il deviendrait ainsi un corps aristocratique, impuissant à avoir l'autorité nécessaire pour exercer sa mission.

M. Charles Benoit a essayé de tourner la difficulté et voici les grandes lignes de son système :

Les juges de la Cour Suprême seraient au nombre de 9, nommés par le Gouvernement, par décret rendu en Conseil des Ministres, mais sur une liste de pré-

(1) *Droit constitutionnel comparé, Cours de doctorat*, Paris 1924-1925 dont nous nous sommes constamment inspiré dans ce travail et nous nous permettons de rendre ici respectueusement hommage à l'éminent professeur dont les leçons si intéressantes ont guidé et vivifié nos recherches.

sensation dressée par la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, la section de législation de l'académie des sciences morales et politiques, les magistrats des Cours d'appel, les Facultés de droit, l'ordre des avocats au Conseil d'Etat, les conseils de l'ordre des avocats près la Cour d'appel. Ces électeurs désigneraient un certain nombre de personnes susceptibles de remplir les fonctions dont il s'agit. M. Charles Benoit complète son projet par la spécification que ces magistrats seraient inamovibles pendant toute leur vie, sauf bien entendu, le jugement de leurs pairs. De plus, il y aurait incomptabilité avec toutes autres fonctions, voir toutes distinctions quelconques afin d'empêcher tout moyen de pression sur ces magistrats. »

A ce point de vue il faut admettre que la question de nomination des juges fut résolue en Tchécoslovaquie assez heureusement.

§ 2. — *Constitution et fonctionnement du Tribunal Constitutionnel tchécoslovaque.*

Le Tribunal constitutionnel est une institution permanente, mais il n'a pas de sessions périodiques. Il se réunit seulement lorsqu'il est saisi d'un recours portant sur une question de sa compétence. Toutefois, il se réunit en tout cas pour se constituer à chaque renouvellement de son personnel. Il tient alors ce que la loi appelle une assemblée constituante. Il se réunit

aussi en dehors de tout litige pour certains objets que nous aurons à déterminer.

Il y a des règles propres à cette assemblée constituante, d'autres pour les sessions qui sont tenues à l'occasion d'un recours, d'autres, encore, pour celles qui ont lieu en dehors de tout litige.

C'est le Président du Tribunal constitutionnel qui, comme l'on sait, est désigné par le chef de l'Etat, qui convoque ce tribunal en assemblée constituante.

Auparavant, ce personnage doit avoir prêté serment, dans un Conseil des Ministres, c'est-à-dire la réunion des membres du Cabinet sous la présidence du Chef de l'Etat, d'observer exactement et impartialement toutes les lois constitutionnelles.

C'est naturellement au gouvernement qu'il appartient d'inviter le Président à procéder à cette formalité préalable. La loi n'impose à cet égard aucun délai au ministère à partir de la nomination des juges.

Au contraire, à partir de sa prestation de serment, le Président doit, dans un délai de huit jours, convoquer le tribunal constitutionnel. Dans cette assemblée constituante, le président recueille le serment des juges et des suppléants. Il doit donc convoquer tous les membres du tribunal, aussi bien les titulaires que les suppléants.

Les membres ou les suppléants qui n'auraient pu assister à cette assemblée constituante sont ultérieurement convoqués par le président et prêtent serment

entre ses mains hors séance. Un procès-verbal spécial doit être adressé de cette prestation isolée de serment.

L'assemblée constituante a, d'autre part, pour objet l'élection d'un vice-président qui remplace le président lorsqu'il est empêché ou que sa place devient vacante.

Le vice-président est élu à la majorité des voix; la majorité absolue est nécessaire d'après le règlement du tribunal constitutionnel (art. 9). Le président ne prend part au vote que s'il y a partage des voix; c'est alors son vote qui décide. Si un deuxième tour est nécessaire, on ne retient plus que les deux candidats ayant obtenu le plus de voix et la majorité relative suffit. Le Président n'intervient encore ici qu'en cas de partage des voix.

Dans cette assemblée constituante, le tribunal constitutionnel siège en séance plénière. Pour que le tribunal constitutionnel puisse régulièrement siéger dans ce cas, il faut qu'il y ait au moins cinq membres et deux suppléants, sept au total, c'est-à-dire le Président, quatre membres, les deux autres sièges étant occupés par les suppléants des membres empêchés.

Observons que les juges, titulaires ou suppléants, sont élus pour une période de dix ans, qui commence à courir à partir de cette assemblée constituante. Ainsi, si un membre est nommé à l'occasion d'une vacance (et il doit être immédiatement pourvu à toute vacance), ses fonctions ne durent que pendant ce qui

reste à courir de l'intervalle de dix ans compris entre deux assemblées constituantes.

Bien entendu, un membre empêché ne peut être remplacé que par son propre suppléant. Le juge nommé par le président parmi les candidats de la Chambre, par exemple, ne peut être remplacé que par le suppléant ayant la même origine et non par un de ceux nommés, par exemple par une des deux cours suprêmes. Cette règle répond à la nécessité de conserver au sein du Tribunal constitutionnel l'équilibre entre les éléments qui proviennent des différentes autorités collaborant à sa formation. En revanche, cet équilibre n'est plus sauvegardé lorsqu'on admet un quorum restreint, une session du tribunal constitutionnel, valable avec moins de 7 juges ou suppléants, parce qu'alors l'élément judiciaire ou l'élément politique peuvent tout à tour éventuellement se trouver respectivement en importance beaucoup plus inégale que dans la composition totale du tribunal constitutionnel.

A l'assemblée constituante, seul le Président peut diriger le tribunal constitutionnel; toutefois, comme tout autre membre, le Président a un suppléant, ce dernier, en cas d'empêchement du président, en remplit les fonctions.

Dans les autres sessions du tribunal constitutionnel, c'est le vice-président, ou le suppléant du membre élu comme vice-président à l'assemblée constituante qui pourvoit à la présidence en cas d'empêchement de son

titulaire. Ce dernier est remplacé par son suppléant qui siège alors comme un membre ordinaire.

En dehors de l'assemblée constituante, il y a une deuxième série de sessions qui ont lieu en dehors de tout litige et qui intéressant l'organisation du tribunal constitutionnel doivent réunir aussi bien les titulaires que les suppléants.

Ces séances plénières ont lieu :

1° Pour l'élection du vice-président, si sa place devient vacante au cours d'une période de fonctionnement du tribunal constitutionnel.

2° Pour l'élaboration du règlement de procédure du tribunal constitutionnel, ou les modifications à y apporter. Comme les assemblées politiques, le tribunal constitutionnel a, en effet, la prérogative de fixer lui-même son règlement intérieur;

3° Pour toute délibération sur des questions générales intéressant le tribunal constitutionnel.

La convocation du tribunal constitutionnel émane alors du président agissant soit spontanément, soit sur la proposition de quatre membres au moins ou de leur suppléants.

Le tribunal constitutionnel est valablement constitué en séance plénière, s'il y a au moins 7 membres y compris le président et deux suppléants, comme pour l'assemblée constituante, mais tous les membres, titulaires et suppléants, doivent avoir été convoqués;

ils sont tous également membres de droit de la séance plénière.

Pour toute délibération relative, d'une part au règlement ou à sa modification, ou d'autre part, à une question générale intéressant le tribunal constitutionnel, sur l'initiative du président ou sur la proposition de quatre membres au moins, il y a avant la réunion du tribunal constitutionnel en séance plénière, une procédure d'instruction préalable sur la question mise en délibération qui se déroule de la manière suivante :

Le président adresse donc d'abord une circulaire à chaque membre et à chaque suppléant pour leur demander leur avis sur la question proposée. Les avis recueillis sont renvoyés par le président à un rapporteur qu'il choisit à son gré parmi les membres ou les suppléants. Le rapport est communiqué à tous les membres et aux suppléants qui, s'ils ont des observations à faire, doivent les avoir faites au président avant la séance.

En séance plénière, le rapporteur a d'abord la parole; les membres lisent ensuite leurs amendements qui ont été communiqués par écrit avant la séance, puis la parole est donnée à chaque membre dans l'ordre des demandes; si un membre n'est pas d'accord sur ce point avec le président, c'est l'assemblée qui décide.

- Le vote est obligatoire; celui dont la proposition a été repoussée, ne peut s'en prévaloir pour s'abstenir

dans les votes ultérieurs sur les questions qui viennent à la suite.

On peut rétracter son vote, tant que le résultat du scrutin n'est pas proclamé, mais le débat doit recommencer si cette rétractation a une influence sur la décision prise.

Le procès-verbal des séances est rédigé par le secrétaire du tribunal constitutionnel.

Les séances plénières ne sont pas publiques.

Il reste une troisième catégorie de sessions du tribunal constitutionnel. Ce sont évidemment les plus importantes, puisque ce sont celles dans lesquelles il exerce sa fonction juridictionnelle.

Ici, le président est obligé de mettre le tribunal en mouvement, dès qu'il est saisi d'une proposition d'examen de constitutionnalité d'un texte législatif par une des autorités qualifiées.

Il n'a pas à examiner si la question rentre dans la compétence du tribunal constitutionnel. Il y a à cet égard une période préliminaire d'instruction et une réunion du tribunal constitutionnel en séance non publique.

Toutefois, il n'est tenu d'agir que si la proposition est présentée par une des autorités habilitées par la loi à cet effet. Il y a là une condition de forme facile à vérifier et qui ne saurait soulever de contestations. Si donc un particulier adresse un recours au président, celui-ci n'est pas obligé d'agir; il peut, s'il lui

plaît, transmettre ce recours à l'un quelconque des organes auxquels est réservé la qualité de demandeur devant le tribunal constitutionnel.

Le tribunal constitutionnel est donc convoqué par le président en séance non publique pour statuer suivant les conclusions d'un rapporteur désigné par le président sur la recevabilité de la proposition.

A cette séance, le président doit convoquer tous les juges. Si ceux-ci sont empêchés ils le font savoir au président qui cite leur suppléant.

Pour que le tribunal soit régulièrement constitué, il faut, outre le président, la présence de quatre juges au moins (titulaires ou suppléants).

Si la proposition est retenue, une audience publique orale a lieu ultérieurement au bout d'un certain délai. Cette audience publique orale comporte le même quorum que l'audience non publique.

C'est le président qui fait la police de l'assemblée à l'audience publique; il peut exclure les personnes qui troublent l'audience, retirer la parole aux représentants des parties en cause.

La délibération et le vote ont lieu en séance non publique. Peuvent seuls y prendre part les juges qui ont assisté à la séance orale toute entière.

Les débats et les scrutins obéissent aux mêmes règles que celles fixées pour les séances plénières. Toutefois, pour qu'une loi soit déclarée non valable, il faut qu'il y ait au moins 5 voix pour l'annulation.

Ainsi, se trouve assuré l'équilibre entre les éléments politiques et les éléments judiciaires du tribunal. Les quatre juges des cours suprêmes ne peuvent l'emporter sur les trois juges issus des organes politiques. Ils ne peuvent par leur seul vote emporter une décision positive sur l'annulation d'une loi.

Le tribunal est constitué de la même manière, quelles que soient les conditions dans lesquelles il est sollicité d'exercer son contrôle de la constitutionnalité, qu'il s'agisse d'une proposition d'annulation ou de la procédure d'office applicable aux décisions du comité permanent, dont nous allons avoir à parler.

CHAPITRE III

La Compétence du Tribunal Constitutionnel.

Nous groupons sous ce titre une série de questions qui rentrent dans une notion de la compétence conçue au sens large :

1° Qui peut saisir la Cour?

2° Quelles sont les questions qui peuvent lui être soumises?

3° Quel est le droit qu'elle a à appliquer, quelles sont les sources de ce droit?

4° Quelle décision peut-elle prendre dans sa sentence, quelle en est la portée?

§ 1. — *Qui peut saisir la Cour?*

C'est d'un recours objectif en annulation qu'il s'agit, d'un recours analogue à cette curieuse institution française qui est le recours pour excès de pouvoir. Ce recours, qui tient à l'annulation absolue, valable *erga omnes*, du texte législatif inconstitutionnel, est vraiment établi dans l'intérêt de l'ordre public et constitutionnel. C'est ce qui explique les règles fondamentales de la compétence *ratione materiae* de la Cour.

Seules, ont qualité pour intenter ce recours, quelques-unes des principales autorités publiques; elles peuvent agir en dehors de tout litige, sans avoir à justifier personnellement d'un intérêt lésé ou d'un droit violé. Le recours n'est pas pour elles une action découlant d'un droit, c'est une fonction qu'elles exercent, mais d'ailleurs, avec un pouvoir discrétionnaire.

Le recours porte dans la loi du 9 mars 1920 le nom de proposition.

Peuvent seuls présenter une proposition relative au contrôle de la constitutionnalité d'une loi ordinaire ou d'une loi dite constitutionnelle (constitutionnalité formelle) :

- 1° la Cour Suprême (Cour de Cassation),
- 2° la Cour Suprême administrative,
- 3° le tribunal électoral (1),
- 4° la Chambre des députés,
- 5° le Sénat,
- 6° la Diète Subcarpathique.

Il y a dans la constitution tchécoslovaque un organe qui porte le nom de comité permanent et qui, composé de 16 députés et de 8 sénateurs, désignés pour un an par leurs collègues, siège dans l'intervalle des sessions du Parlement et des réunions des Chambres en cas de dissolution ou d'expiration de leur mandat. Le comité

(1) Sur cet organe nous renvoyons le lecteur à l'article de M. PESKA : « Le Tribunal électoral de la République tchécoslovaque », *Revue de Droit public*, 1923.

permanent exerce les pouvoirs révolus au Parlement, et notamment le pouvoir législatif, sauf quelques restrictions. Toutes les mesures qu'il prend, et qui ont la valeur d'une loi provisoire, doivent être soumises au tribunal constitutionnel pour examen de leur constitutionnalité. Ici, c'est au gouvernement qu'il appartient de déclancher le contrôle; mais il n'a pas à cet égard un pouvoir discrétionnaire; il est obligé de déférer au tribunal toute loi provisoire du comité permanent. Remarquons que ces lois sont provisoires parce qu'elles perdent toute valeur si le Parlement ne les a pas sanctionnées dans un délai de 2 mois, à partir de sa réunion.

Contre les actes du Parlement lui-même, il n'y a ainsi que les plus hautes autorités judiciaires d'une part, les assemblées législatives elles-mêmes, y compris la Diète subcarphatique, qui aient qualité pour intenter le recours.

Si l'on remarque, d'autre part, que le contrôle de la constitutionnalité est formellement interdit aux tribunaux ordinaires, tant judiciaires qu'administratifs (art. 98) on doit reconnaître qu'il n'y a pas ainsi dans le système tchécoslovaque une garantie mise au service de tout intéressé contre les abus de pouvoir du législatif. Il n'y a pas un contrôle vraiment judiciaire de la constitutionnalité des lois. Il s'agit bien plutôt d'un contrôle quasi politique exercé dans des formes juridictionnelles.

Aux Etats-Unis, l'exception d'inconstitutionnalité est à la disposition de tout particulier qui a un procès devant un tribunal quelconque d'un Etat membre de l'Union. La seule condition de recevabilité, c'est d'être partie à un procès porté devant un tribunal. Il y a sans doute, par l'effet de cette condition, des lois qui échappent au contrôle de la constitutionnalité : « Il est vrai que, dit A. de Tocqueville (1), de cette manière, la censure judiciaire exercée par les tribunaux sur la législation ne peut s'étendre sans distinction à toutes les lois, car il en est qui ne peuvent jamais donner lieu à cette sorte de contestation nettement formulée qu'on nomme un procès. Et lorsqu'une pareille contestation est possible, on peut encore concevoir qu'il ne se rencontre personne qui veuille en saisir les tribunaux.

Les Américains ont souvent senti cet inconvénient, mais ils ont laissé le remède incomplet, de peur de lui donner, dans tous les cas, une efficacité dangereuse.

Resserré dans ces limites, le pouvoir accordé aux tribunaux américains de prononcer sur l'inconstitutionnalité des lois forme encore une des plus puissantes barrières qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie des assemblées politiques. »

(1) A. DE TOCQUEVILLE. — *De la démocratie en Amérique*, 4^e édition, 1836, t. I, p. 171. Voir aussi A. N. HOLCOMBE : *State government in the United States*, 1920, page 115,

Au Mexique, l'Amparo établi par l'article 10 de la Constitution de 1857 est un recours direct en annulation, porté devant les tribunaux fédéraux seulement, contre tout acte d'une autorité quelconque qui viole les libertés individuelles, les droits des Etats membres ou ceux de l'Etat fédéral. La loi fédérale et la loi de l'Etat membre tombent sous le coup de cette procédure. l'Amparo est à la disposition de quiconque éprouve une lésion immédiate et directe par la violation de la Constitution (1).

En Roumanie, tout individu qui a un procès devant un tribunal quelconque peut déférer à la Cour de Cassation la question préjudiciable de savoir si telle loi ordinaire ne doit pas être écartée dans le jugement de ce procès pour raison d'inconstitutionnalité.

Au contraire, la Cour de Justice constitutionnelle en Autriche ne peut être saisie que par le Gouvernement fédéral des recours contre les lois provinciales, et que par les gouvernements provinciaux des recours contre les lois fédérales. Ce recours aboutit à une annulation *erga omnes*. Les tribunaux ordinaires ne peuvent exercer aucun contrôle de la constitutionnalité des lois (art. 89).

Toutefois, la Cour autrichienne peut apprécier de l'inconstitutionnalité d'une loi quelconque, pour en écarter l'application, à l'occasion d'un litige dont elle

(1) Voir, pour plus de détails : F. BERMUDEZ, *La Procédure d'Amparo contre les actes et les lois contraires à la Constitution du Mexique*. Thèse, Paris, 1914.

est saisie (art. 140). Or, elle peut être saisie par les particuliers :

des recours contre l'Etat, les provinces ou les communes qui n'ont pu être jugées par la voie judiciaire ordinaire (art. 137);

des recours contre les autorités administratives pour violation des droits reconnus par la Constitution (art. 144).

Si à l'occasion de ces procès contre l'administration, celle-ci invoque l'habilitation à elle donnée par une loi, la Cour peut déclarer cette habilitation inexistante pour cette raison que la loi serait inconstitutionnelle. Dans ce cas, le particulier dispose d'une véritable exception d'inconstitutionnalité, qui a d'ailleurs une sphère d'application forcément limitée aux seuls cas où la Cour peut être saisie des recours dont il s'agit.

La Haute Cour du royaume de l'Irak ne peut être saisie du contrôle de constitutionnalité des lois que par le Roi avec le consentement du Conseil des Ministres.

De toutes les institutions de contrôle, c'est de la Cour autrichienne que la Cour tchécoslovaque se rapproche le plus, mais elle possède un caractère politique plus accusé puisqu'à la différence de celle-ci, la Cour tchécoslovaque ne peut jamais être saisie, même par voie d'exception, par des particuliers.

Toutefois, le fait d'avoir donné aux Cours suprêmes

de l'ordre judiciaire et de la juridiction administrative le pouvoir de présenter la proposition d'inconstitutionnalité, ouvre indirectement aux particuliers l'accès de la Cour.

En effet, les Cours présentent ces propositions suivant une procédure dont elles arrêtent elles-mêmes le règlement. Or, dans ce règlement, elles peuvent prescrire que la proposition sera présentée si un particulier formule une requête à cet effet.

Le règlement de la Cour suprême administrative arrêté dans une séance plénière du 4 mai 1925, décide que c'est en séance plénière de la Cour suprême administrative qu'il est statué sur le recours au tribunal constitutionnel. La Cour est alors convoquée par son président qui est tenu de procéder à cette convocation, notamment sur la demande écrite d'un comité de la Cour, élu chaque année et qu'on appelle le Sénat extraordinaire.

Ledit Sénat extraordinaire est obligatoirement convoqué lui-même par le Président de la Cour lorsqu'un particulier présente une requête afin de solliciter de la Cour suprême administrative une demande d'inconstitutionnalité. Si ce Sénat extraordinaire repousse la requête du particulier, le Président de la Cour n'en est pas moins tenu d'informer tous les membres de la Cour de cette requête.

Sans doute, les membres de la Cour individuellement consultés, peuvent rester passifs. Mais si la

requête est sérieusement fondée, il est fort probable qu'ils demanderont alors en majorité la réunion de la séance plénière de la Cour, et le Président est alors obligé de la convoquer. Ainsi, un particulier peut au moins obtenir que sa propre proposition d'inconstitutionnalité soit sérieusement examinée, ce qui est déjà un résultat important.

D'autre part, il y a dans la Cour suprême administrative un comité appelé Sénat qui juge et qui peut, à propos de chaque espèce rentrant dans sa compétence, exiger du Président qu'il convoque la séance plénière de la Cour pour examiner une proposition d'inconstitutionnalité.

Il est à croire que le règlement de la Cour suprême de l'ordre judiciaire s'inspirera des mêmes directives et les particuliers, tant à l'occasion d'un litige administratif qu' d'un litige ordinaire, auront la faculté de déclancher une procédure d'examen de la constitutionnalité, portant sur la possibilité d'une proposition d'annulation, ce qui constitue déjà une garantie appréciable et sérieuse.

Pour ce qui est des Chambres législatives, il est beaucoup moins permis de compter sur leur intervention dans le fonctionnement du tribunal constitutionnel.

« Examinons, dit M. J. Krejci, secrétaire du Tribunal constitutionnel, la possibilité de pareilles propositions. D'abord, la Chambre des Députés, ce souverain

législatif, qui, par une majorité des 3/5 peut faire valablement les lois malgré le Sénat et malgré la volonté du Président de la République, ne demandera pas, probablement, au tribunal constitutionnel, la cassation d'une loi qu'elle a votée, d'autant plus que dans le délai de trois ans pendant lequel une proposition pareille peut être soulevée, les Députés n'auront pas de raison de demander régulièrement la démolition de leur propre œuvre.

Ce qui vient d'être dit de la Chambre des députés s'applique également au Sénat, vu qu'il se recrute presque de la même façon que la Chambre et qu'il se compose des mêmes partis politiques, on peut supposer que dans la plupart des cas il sera solidaire avec la Chambre. Les lois de la Diète du territoire ruthène ne seront guère l'objet du contrôle du tribunal constitutionnel. Du reste, la meilleure garantie contre la Diète est le veto absolu du Président de la République. Dès lors on peut supposer que le tribunal constitutionnel sera destiné surtout à surveiller l'activité de l'assemblée Nationale. Il n'est pas douteux que de toutes les assemblées législatives, c'est la Diète subcarpathique qui se verrait le plus souvent obligée de recourir au tribunal constitutionnel pour casser les lois de l'assemblée nationale qui s'immiscerait dans sa compétence. Il est à remarquer qu'on n'a pas donné au Président de la République le droit de faire une proposition au Tribunal constitutionnel. Ce droit serait sûre-

ment beaucoup plus efficace que ceux attribués à la Chambre des Députés. Remarquons que le veto suspensif du Président, même s'il était juridiquement très bien motivé, s'écroule devant l'omnipotence de la Chambre des Députés, si elle persiste sur son premier vote. Le droit du Président de faire des propositions au tribunal constitutionnel serait également plus efficace que ceux attribués au Sénat. Le Sénat se trouve dans la même situation que le Président, c'est-à-dire qu'une majorité qualifiée de la Chambre des Députés rend sa résistance inopérante. Si le Sénat avait quand même recours au T. C. contre une loi votée par les Députés, il pourrait le faire seulement dans le cas où la loi adoptée par la Chambre serait contraire à la Constitution, mais jamais pour inopportunité ou pour une raison politique. Dans ce cas, le tribunal constitutionnel se trouve écarté.» (1)

La portée du contrôle de la constitutionnalité en Tchécoslovaquie serait donc fort réduite si l'on n'avait pas admis si largement dans son fonctionnement l'élément judiciaire. Comme le fait observer fort justement M. Krejci, dans l'article précité, on peut espérer que par les soins des tribunaux, le tribunal constitutionnel sera préservé d'avoir un rôle purement décoratif, d'autant plus que les cours sont forcément

(1) Extrait de l'article de M. Krejci. *Revue Parlementaire* (en tchèque) du 1^{er} septembre 1921. Prague,

directement saisis des cas où le besoin d'un contrôle de la constitutionnalité se fait sentir.

§ 2. — *Quelles sont les questions qui peuvent être soumises au tribunal constitutionnel?*

Le tribunal constitutionnel a deux chefs de compétence; on trouve le premier indiqué dans la loi préliminaire, l'autre dans l'acte constitutionnel lui-même. Ils sont l'un et l'autre énoncés dans la loi du 9 mars 1920.

Le tribunal constitutionnel décidera, dit la loi préliminaire (art. 2), si les lois de la République tchécoslovaque et les lois du Parlement du territoire des Ruthènes au Sud des Carpathes satisfont aux conditions de l'article 1.»

L'article 1 pose deux principes :

1° Les lois ordinaires ne doivent pas contredire la Constitution, ni ses parties, ni les lois qui la modifient et la complètent.

2° Les lois désignées comme constitutionnelles, c'est-à-dire qui modifient ou complètent la Constitution doivent avoir été élaborées suivant la procédure fixée par l'acte constitutionnel (§ 33).

Il semble qu'il y ait ainsi deux contrôles, l'un qui porte sur les lois ordinaires, l'autre sur les amendements constitutionnels.

Ceci éveille l'idée d'une triple hiérarchie dans les lois du pays : l'acte constitutionnel lui-même, l'amendement,

dement constitutionnel, la loi ordinaire. L'amendement constitutionnel doit être lui-même, dans un certain sens, conforme à la Constitution.

On songe alors à la doctrine que l'éminent doyen de Toulouse, M. Hauriou, enseigne dans son Précis de Droit constitutionnel (1).

Pour cet auteur, il y a au-dessus de la Constitution écrite elle-même des principes qui constituent une sorte de légitimité constitutionnelle; ces principes, ce sont les principes fondamentaux du régime, c'est-à-dire, tant les principes de l'ordre individualiste, qui sont à la base de l'Etat, que les principes politiques qui sont à la base du Gouvernement.

Par exemple, en France, il y a une manifestation de cette légitimité constitutionnelle, dans l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (révisé le 14 août 1884) : « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet de proposition de révision. »

L'effet de cette proclamation de légitimité est de mettre le principe en question au-dessus même de la Constitution écrite, puisque la forme républicaine du Gouvernement ne doit pas être soumise aux aléas des révisions constitutionnelles auxquels tout le reste de la Constitution est soumis.

(1) PARIS-SIREY, page 296. *Doctrine de la suprelégalité constitutionnelle.*

D'ailleurs, il n'est pas nécessaire qu'il y ait des textes concernant une légitimité constitutionnelle, dont l'effet est de limiter le pouvoir d'amendement de la Constitution.

Le propre de cette légitimité est d'être coutumière; elle consiste en effet dans des principes et le propre des principes, dit M. Hauriou, est d'exister et de valoir sans texte.

Ainsi, en France, rentrent encore dans cette légitimité constitutionnelle les principes de l'ordre individualiste, et, au premier chef, les principes des libertés individuelles contenues dans les déclarations des droits de l'époque révolutionnaire. C'est de cette façon que la déclaration des droits de 1789 est encore, en France, à la base de l'Etat, en tant que principe de légitimité constitutionnelle, et, par suite, elle s'impose tant au législateur constituant qu'au législateur ordinaire, tout au moins dans son esprit, si bien que le juge français doit pouvoir déclarer inconstitutionnelle une loi contraire à tel ou tel dogme inscrit dans cette déclaration.

On voit bien ainsi que la doctrine de M. Hauriou tend à donner au juge français un moyen de contrôle de constitutionnalité qui lui manque, la constitution de 1875, dans sa brièveté, n'ayant pas limité les pouvoirs du Parlement du côté des libertés dans une déclaration des droits.

L'éminent doyen de Toulouse trouve une consécra-

tion positive de sa doctrine dans le droit constitutionnel nord-américain.

« Aux Etats-Unis d'Amérique, le contrôle de la constitutionnalité des lois confié aux juges a fait émerger progressivement la conception de la légitimité absolue ou de la continuité absolue des principes individualistes du vieux common law anglo-saxon ; non seulement ces principes se sont trouvés incorporés à la constitution écrite des Etats et, à ce titre, ont servi au contrôle des lois ordinaires des législatures, mais ils ont fini par être considérés comme planant au-dessus des constitutions des Etats et même au-dessus de la constitution fédérale et comme pouvant servir au contrôle de constitutionnalité des amendements constitutionnels eux-mêmes. Cette doctrine a été notamment soutenue à propos du XVIII^e amendement à la Constitution fédérale qui a établi la prohibition absolue des boissons alcooliques. Les juges n'ont pas osé appliquer la doctrine, mais on ne peut pas dire qu'ils y aient renoncé ; la question est restée en suspens.

Il faut bien envisager comme possible en Amérique la déclaration d'inconstitutionnalité d'un amendement à la Constitution, c'est-à-dire d'inconstitutionnalité d'une revision à la Constitution. Cette idée nous eût paru inconcevable il y a quelques années ; nous devons cependant nous y habituer, car nous y marchons aussi par l'amendement du dernier para-

phe de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 voté lors de la révision du 14 août 1884.

Il faudrait bien conclure logiquement de ce texte qu'une révision de la constitution modifiant la forme républicaine du Gouvernement serait inconstitutionnelle. » (1)

Nous n'avons pas à faire ici la critique de la doctrine, si intéressante d'ailleurs, de M. le doyen Hauriou.

Observons d'abord que la Cour suprême des Etats-Unis est plus éloignée du contrôle de la constitutionnalité des amendements que ne paraît le croire M. Hauriou. §

Dans la cause de Rhode-Island c/Palmer (7 juin 1920), alors que les juges (de la Cour suprême) ont abordé de front tous les arguments tirés de prétendues irrégularités de la procédure d'amendement et y ont répondu par des réfutations techniques de nature à fixer la jurisprudence constitutionnelle en ce sens... ils se sont, au contraire, bornés à rejeter, sans indiquer aucune raison, ceux des griefs d'inconstitutionnalité qui étaient dirigés contre le fond même de l'amendement. Il en fut de même, d'ailleurs, dans d'autres causes où la prétendue inconstitutionnalité d'une règle de droit était basée comme en l'espèce sur

(1) *Op cit.*, p. 297.

les principes généraux du droit public et constitutionnel de l'Union (1).

Le fait que les juges n'ont pas mis en cause ce pouvoir du législateur suprême, implique confirmation qu'un amendement régulièrement voté a tous les caractères de la loi suprême et s'impose à la considération des tribunaux en dépit de toute autre règle de droit. D'ailleurs, les divers amendements à la Constitution votés depuis 1913, comme ceux qui les ont précédés, sont tous entrés en vigueur (2).

En ce qui concerne la Tchécoslovaquie, il ne nous paraît pas qu'il y ait même une place à côté du contrôle à la fois formel et matériel de la loi ordinaire, pour un contrôle purement formel de la loi constitutionnelle ; autrement dit le pouvoir d'amendement constitutionnel ne peut être l'objet d'un contrôle distinct de celui qui s'exerce sur le pouvoir législatif ordinaire.

Voici ce que nous voulons dire par là :

En Tchécoslovaquie, comme dans certaines Constitutions récentes, notamment celles du Reich et de la République autrichienne, il n'y a pas un pouvoir constituant distinct du pouvoir législatif ordinaire.

(1) Cf. HEALD c/ *District of Columbia* du 15 mai 1922.

(2) SOLYOM. — *La Juridiction Constitutionnelle aux Etats-Unis*, Paris, 1923, pp. 57 et suiv.

En France, c'est un organe distinct du Parlement, l'Assemblée nationale de révision siégeant à Versailles qui est chargé de la fonction constituante. En Tchécoslovaquie, comme dans le Reich et en Autriche, c'est le Parlement qui exerce cette fonction. Il est seulement à cette occasion assujetti à certaines conditions de forme.

Trois conditions sont fixées dans l'acte constitutionnel tchécoslovaque :

1° (§ 33) pour la modification de cette Charte constitutionnelle et de ses parties, une majorité des trois cinquièmes de tous les membres est nécessaire dans chaque Chambre ;

2° (§ 42). Le vote concordant des deux Chambres est toujours nécessaire pour une loi constitutionnelle ;

3° La loi en question doit être désignée comme constitutionnelle. (Art. 1 de la loi préliminaire.) Il n'y a pas d'autre condition.

Ainsi, une proposition de loi présentée comme toute autre proposition de loi ordinaire peut être en contradiction avec la Constitution ; si elle est adoptée avec la majorité exigée et pourvue du titre de loi constitutionnelle, elle ne sera pas susceptible d'être critiquée.

En présence d'une loi arguée d'inconstitutionnalité, le tribunal constitutionnel examine si cette loi a été votée conformément à la procédure prévue par la

Constitution pour les lois ordinaires ; il examine ensuite si elle est conforme dans son contenu au texte de la Constitution. Si elle pêche de ce dernier point de vue il peut rechercher si elle n'a pas été votée à une majorité des 3/5 dans chaque Chambre et si elle peut être ainsi considérée comme constitutionnelle ; dans le cas de l'affirmative, il devra la valider.

Il y a bien cette condition que la loi doit être désignée comme constitutionnelle. Mais la Charte tchécoslovaque ne dit pas comme la Charte autrichienne qu'une telle loi doit être « formellement » désignée comme loi constitutionnelle. Il n'y a pas dans la loi préliminaire (art. 1) le mot « formellement » à côté du mot « désignée », de sorte que l'on peut se demander si cette désignation peut résulter à la rigueur implicitement des conditions dans lesquelles s'est opéré le vote.

On peut en conclure qu'il n'y a ainsi qu'un contrôle unique sur la loi votée par le Parlement. Celui-ci étant investi à la fois du pouvoir constitutionnel, il n'y a qu'à examiner s'il a obéi aux prescriptions formelles de la Constitution, d'une part, et, d'autre part, aux prescriptions matérielles de celle-ci, dans le cas, où il n'a pas accompli les conditions fixées pour l'amendement constitutionnel.

Le tribunal constitutionnel paraît bien avoir à ce titre un seul chef de compétence.

Le second chef de compétence est indiqué dans

l'acte constitutionnel, § 54 : « Les pouvoirs du tribunal constitutionnel s'étendent aux mesures prises par le comité pour lesquelles une loi serait normalement nécessaire, et ces mesures doivent lui être soumises par le Gouvernement en même temps que leur promulgation dans le Recueil des Lois et Décrets. Il appartient au tribunal constitutionnel de décider si les mesures qui lui sont soumises satisfont à l'alinéa 8, lettre b. »

Cet alinéa décide que le comité permanent qui siège dans l'intervalle des sessions des Chambres n'est pas autorisé notamment à modifier les lois constitutionnelles; au point de vue du contrôle de la constitutionnalité, le tribunal constitutionnel examine donc l'inconstitutionnalité des mesures prises par ce Comité.

Tels sont les deux seuls chefs de compétence, au point de vue du contrôle de la constitutionnalité qui ont été attribués au tribunal constitutionnel. Par ailleurs, le contrôle de la constitutionnalité des actes de l'exécutif est déferé aux tribunaux ordinaires, spécialement la Cour suprême administrative examinera la légalité au point de vue constitutionnel des décrets gouvernementaux.

Remarquons en terminant que le tribunal constitutionnel exerce un contrôle de la légalité ordinaire sur le comité permanent qui ne peut modifier certaines lois ordinaires, savoir celles qui règlent la compé-

tence des administrations, déterminent les obligations financières des citoyens et leurs obligations militaires ; il apprécie aussi certains actes à portée individuelle et particulière du comité ; ce dernier ne peut consentir à la déclaration de guerre, élire un Président de la République, grever les finances de l'Etat d'une façon durable ou aliéner la propriété de l'Etat.

§ 3. — *Quel est le droit applicable par le Tribunal constitutionnel ?*

Il y a ici deux questions qui se posent :

a) Le tribunal constitutionnel peut-il faire appel, en dehors du texte même de la Constitution écrite, à d'autres sources du droit pour annuler les lois du Parlement ou les décrets du comité permanent ?

b) Dans quelle mesure le texte de la Constitution écrite limite-t-il le pouvoir législatif ordinaire ? Quel est, en d'autres termes, le contenu du droit que le tribunal constitutionnel doit faire respecter ?

a) La première question contient en réalité deux problèmes :

Celui de savoir si le tribunal constitutionnel peut faire appel à défaut du texte écrit, à la coutume constitutionnelle.

Le tribunal constitutionnel connaît-il, d'autre part, des violations du droit international ?

Ces deux problèmes sont certes fort difficiles à résoudre. Il est bien dangereux de formuler une

opinion alors que le tribunal n'a pas encore, dans sa jurisprudence, eu l'occasion de fournir des éléments de leur solution.

De plus, pour ce qui est au moins de la coutume constitutionnelle, son contenu est encore bien mince dans la République qui en est aux premières années de son existence.

Quoi qu'il en soit, la doctrine, et la doctrine française particulièrement, paraît bien admettre généralement qu'il y a place dans les Etats modernes pour une coutume constitutionnelle à côté de la Constitution écrite, même dans les pays où il existe un pouvoir constituant compétent pour donner une expression formelle et rédigée en articles de loi à toutes les règles que l'expérience consacre.

Certes, on peut justement reprocher à certains auteurs d'aller un peu trop loin dans cette voie. Notamment, le thème de la légitimité constitutionnelle défendue par M. Hauriou a été l'objet de sérieuses critiques. Le doyen de Toulouse range ainsi dans la constitutionnalité coutumière en France le principe des libertés individuelles, celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires, certains principes qui jouent le rôle de garanties des droits individuels, par exemple, la publicité et l'égalité de l'impôt, de même encore, le principe de la hiérarchie administrative (1).

(1) *Op. cit.*, pp. 317 et suiv.

M. Duguit (1) reproche à la thèse de M. Hauriou d'aboutir à l'arbitraire. Il faudrait que les tribunaux soient soustraits à toute influence extérieure, qu'ils aient de leur rôle une notion presque surhumaine, qu'ils aient la prescience du sens du développement de l'Etat, ce qui est demander aux hommes une tâche au-dessus d'eux, par conséquent, il est redoutable de leur remettre un tel pouvoir. M. Hauriou fait, en effet, rentrer dans la constitutionnalité coutumière des principes qui sont puisés en réalité plutôt dans la morale politique que dans le droit constitutionnel positif, même coutumier. A condition d'être très prudent avant d'admettre l'existence d'une coutume constitutionnelle, on doit cependant autoriser le juge à utiliser cette source subsidiaire du droit constitutionnel, et il n'y a aucune raison pour refuser ce pouvoir au tribunal constitutionnel tchécoslovaque.

On sait qu'il a été reproché à la jurisprudence américaine de faire porter sur les lois un contrôle de l'opportunité ; c'est là le danger inhérent à tout contrôle judiciaire de la constitutionnalité ; comme on ne peut pas refuser sérieusement au juge de tenir compte non seulement de la légalité constitutionnelle écrite, mais aussi de la légalité constitutionnelle coutumière, du moment qu'il est autorisé, ne fut-ce que relativement, à chercher des motifs hors de cadre des

(1) *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, t. III, pp. 555 et s.

préceptes dûment rédigés, il gagne une certaine autonomie qui présente des dangers. En face des textes écrits, il est naturellement porté à substituer à la méthode exégétique une interprétation plus libérale inspirée de l'esprit de la Constitution, fondée sur une analyse rationnelle des prescriptions constitutionnelles.

Dans ce cas, un abus est presque inévitable, c'est que le juge fasse porter son examen non pas sur la compatibilité de la loi avec la Constitution, mais sur son opportunité. On peut citer dans ce sens un jugement de la Cour de New-York in re Jacobs (1885) qui a déclaré, inconstitutionnelle une loi interdisant la manufacture du tabac dans les maisons d'habitation, et, plus anciennement, celui de 1855, par lequel la Cour refusa d'appliquer une loi de prohibition en déclarant que « les liqueurs ne sont pas dommageables par elles-mêmes et ne peuvent le devenir par simple déclaration législative. » (1)

Mais ces abus sont, en réalité, exceptionnels. Cependant, il faut reconnaître que la distinction est parfois difficile entre ce qui est contrôle de l'opportunité et ce qui est contrôle au point de vue de la coutume constitutionnelle.

Quand la Cour suprême américaine est entrée en

(1) HOLCOMBE. — *State Government in the United States*. New-York, 1916, pp. 366 et 370.

lutte contre la législation sociale relative à la protection des travailleurs, on peut difficilement discerner si c'était là un contrôle exercé au nom de l'esprit de la Constitution, au nom de ses tendances individualistes, passées au rang de coutumes constitutionnelles, par suite d'une longue pratique de cette Constitution individualiste, cristallisées par l'application des préceptes très brefs en une série de règles coutumières développant ces préceptes, ou s'il ne s'agissait pas tout simplement d'un contrôle de l'opportunité (1).

Quoiqu'il en soit, il faudra voir à l'œuvre le tribunal constitutionnel tchécoslovaque. Il dépend de lui de s'enfermer dans une interprétation littérale de la Constitution, ou bien, au contraire, de consacrer les développements coutumiers de l'acte constitutionnel d'une part, et, d'autre part, s'inspirer davantage de l'esprit que du texte des règles constitutionnelles écrites.

En ce qui concerne le droit international, le tribunal constitutionnel a-t-il le pouvoir de ramener le législateur à son observation ? Il faut examiner si la Constitution range les préceptes du droit des gens, édictés par la coutume internationale et les traités, au rang des préceptes que les organes étatiques doivent

(1) Voir sur toutes ces questions : LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*. Paris, 1921.

respecter. Il n'y a pas à cet égard dans l'Acte constitutionnel les deux dispositions que l'on trouve sur ce point dans la Charte autrichienne :

Art. 9 : « Les règles universellement admises du droit international sont considérées comme partie intégrante du droit de l'Etat fédéral. »

Art. 145 : « La Cour de Justice constitutionnelle connaît des violations du droit international conformément aux dispositions d'une loi fédérale spéciale. »

Il ne nous semble pas possible d'admettre en l'absence de dispositions analogues dans la Constitution tchécoslovaque, que le tribunal constitutionnel puisse, par conséquent, déclarer inconstitutionnelle une loi qui n'observerait pas, par exemple, les obligations assumées par la République en matière de protection des minorités. Le tribunal constitutionnel a une compétence exceptionnelle limitativement déterminée par la loi. Il est fait pour appliquer la Constitution. L'observation du droit des gens reste à l'appréciation discrétionnaire des autorités du pays.

Cependant, sur certains points de détail, la Constitution donne une portée constitutionnelle à certaines règles du droit international. Ainsi, dans le chapitre VI, le § 106, alinéa 2 s'exprime ainsi :

« Tous les habitants de la République tchécoslovaque jouissent sur son territoire, dans la même mesure que les ressortissants de cette République,

d'une pleine et absolue protection de leur vie et de leur liberté, sans différence aucune d'origine, de nationalité, de langue, de race et de religion. Les exceptions à ce principe ne sont admissibles qu'aux cas prévus par le droit international. »

b) Quel est le contenu du droit que le tribunal constitutionnel doit faire observer ?

En d'autres termes, il faut se demander dans quelles mesures la Constitution limite l'activité du législateur. La question est surtout intéressante en ce qui concerne les libertés individuelles.

Le chapitre V et le chapitre VI de la Constitution contiennent les principes qui limitent les droits de l'Etat du côté des individus.

Mais ces deux chapitres n'ont pas la même valeur à titre de garantie constitutionnelle des libertés.

Le premier chapitre contient toutes les dispositions que l'on trouve d'ordinaire dans les déclarations des droits.

D'une façon générale, les droits qu'il énumère ne sont pas placés en dehors et au-dessus des lois ordinaires, car ils peuvent toujours, d'après la Constitution, être restreints par la loi.

Le chapitre VI est consacré à la protection des minorités nationales et religieuses.

Il y a des droits garantis aux individus et des droits garantis aux minorités prises comme telles.

Ainsi, le législateur est souverain pour restreindre

ou supprimer la liberté individuelle, dont la Constitution ne fait que formuler le principe. De même, pour la liberté de choisir le lieu de son domicile sur le territoire national, pour la propriété privée, le droit d'émigration, la liberté de la presse et d'association, l'inviolabilité des correspondances, la liberté de l'enseignement privé, etc. Ici, il n'y a de limites véritables que vis-à-vis de l'Exécutif qui doit observer les limites fixées par la loi en toutes ces matières et ne peut restreindre lui-même, dans un intérêt de police, les libertés dont s'agit sauf pour la presse, l'association et la réunion, pendant la guerre, ou en cas de troubles intérieurs, et encore dans ce cas, suivant les règles fixées par la loi.

Toutefois, il faut remarquer que pour les restrictions à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile, il faut une loi constitutionnelle, car l'acte du 29 février prévoit (§§ 107 et 112) que ces restrictions seront édictées par une loi faisant partie de la Charte constitutionnelle.

Il y a des libertés pour lesquelles l'Exécutif lui-même a des pouvoirs de restriction très larges, en vue de sauvegarder l'ordre public et les bonnes mœurs, par exemple : le culte, pour les habitants de la Tchécoslovaquie, qui ne sont pas ses ressortissants (§ 122).

Le chapitre VI est consacré à la protection des minorités nationales et religieuses. Nous renvoyons le lecteur sur ce sujet à ce que nous avons dit dans l'Introduction.

Remarquons, en terminant ce bref aperçu de la déclaration des droits en Tchécoslovaque, que cette déclaration diffère du type français de déclaration des droits, que l'on qualifie d'individualiste. Elle s'apparente, au contraire, du type social que la Charte de Weimar a inauguré d'une manière très accentuée et très originale. Par exemple le § 126 : « le mariage et la famille sont sous la protection spéciale des lois » rappelle les nombreuses dispositions relatives au statut social du Reich que l'on trouve dans la Constitution de Weimar.

Enfin, en dehors des libertés, on trouve dans l'Acte constitutionnel tchécoslovaque de nombreux préceptes relatifs à l'organisation étatique que le tribunal constitutionnel aura à faire respecter, par exemple celui-ci : § 96 : « Dans toutes les instances, la justice est séparée de l'administration » : § 55 : « Les décrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que pour l'exécution d'une loi quelconque et dans les limites de cette loi. » Ce dernier point particulièrement nous intéresse, parce que le tribunal constitutionnel a déjà eu l'occasion d'en faire l'application, ainsi que nous le verrons en étudiant son activité.

§ 4. — *Quelle décision peut prendre le tribunal constitutionnel ?*

Le tribunal constitutionnel a le pouvoir d'annuler la loi inconstitutionnelle. Plus exactement, il déclare

sans valeur la disposition législative qui est incriminée; ce n'est pas la loi toute entière qui disparaît, mais seulement celles de ses prescriptions qui sont contraires à la Constitution. Cette déclaration a évidemment pour effet de rendre sans valeur la loi dès sa naissance et, par conséquent, tous les actes juridiques qui ont été basés sur elle. C'est pourquoi un délai de 3 ans, délai relativement bref, est fixé par la loi organique sur le tribunal constitutionnel, passé lequel aucun recours n'est plus recevable.

On sait qu'aux Etats-Unis, au contraire, la Cour Suprême n'annule pas la loi inconstitutionnelle, mais refuse seulement de l'appliquer. On en conclut que le contrôle judiciaire de la constitutionnalité, aux Etats-Unis, parce qu'il se présente ainsi sous la forme d'une exception opposée à l'application de la loi dans un cas particulier, ne peut prêter à aucune objection au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs. Les tribunaux, dit-on, lorsqu'ils décident qu'une loi qu'ils ont à appliquer, est contraire à la Constitution, ne font que remplir leur tâche d'interprétation judiciaire. Ils se tiennent donc dans les limites normales des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité judiciaire; ils choisissent entre deux lois contradictoires : « Il n'est pas rare, dit Hamilton (1), que deux lois se contredisent en tout ou en partie; c'est la mission du juge

(1) Lettre n° 78, p. 647, de la traduction du *Fédéraliste*.

d'en chercher et d'en déterminer le sens ». Lorsqu'il s'agit de deux lois de la même valeur, il n'y a qu'à prendre la dernière en date; mais lorsqu'il s'agit d'un conflit entre deux lois dont l'une est supérieure à l'autre, du conflit entre la Constitution et une loi ordinaire, il est évident que c'est la Constitution qui doit passer avant et le juge ne fait que remplir son devoir de juge en décidant que la loi ordinaire est nulle si elle est contraire à la loi constitutionnelle. »

Mais le juge qui annule la loi, qui retire à la volonté du législateur son effet, s'érige en supérieur de celui-ci, semble-t-il, et le pouvoir reconnu au Tribunal Constitutionnel tchécoslovaque ne constitue-t-il pas une dérogation importante au principe de la séparation des pouvoirs?

Nous ne croyons pas qu'on puisse arriver à cette conclusion et voici pourquoi : d'abord le Tribunal Constitutionnel n'est pas un organe de l'autorité judiciaire, c'est un tribunal dont la composition d'ailleurs est mixte et qui a un caractère politico-juridictionnel, un tribunal indépendant, en principe, de tous les pouvoirs de l'Etat. Nous ne sommes donc pas en présence d'un des pouvoirs, le judiciaire, placé au-dessus d'un autre, le législatif. Le Tribunal Constitutionnel n'exerce aucun des pouvoirs établis par la Constitution, mais contrôle seulement l'exercice de l'un d'eux, le législatif, par rapport à la Constitution. D'autre part, il ne substitue pas réellement sa volonté à celle

du législateur, il détermine seulement si le dernier a émis une volonté valable au regard de la Charte de l'Etat. Ainsi, le principe de la séparation des pouvoirs ne nous paraît en aucune façon entamé par cette institution de l'Acte Constitutionnel tchécoslovaque.

CHAPITRE IV

Procédure

Nous avons relevé les phases essentielles de la procédure en examinant le fonctionnement du tribunal constitutionnel (chapitre II, § 2).

Ce qui est caractéristique pour la procédure devant le tribunal constitutionnel c'est que les formes juridictionnelles y sont soigneusement établies afin de donner le plus possible un caractère judiciaire au contrôle de la constitutionnalité qui, par ailleurs, a un aspect politique relativement accusé.

Ainsi, il y a un demandeur et un défendeur à l'instance. Les assemblées dont les lois sont critiquées peuvent faire défendre leur œuvre par un représentant; le demandeur, l'autorité qui a présenté la requête peut également avoir un représentant. Il y a des débats oraux.

Nous venons de parler au chapitre précédent (*in fine*) du point capital de la procédure, savoir le délai de recevabilité du recours.

Pour les détails, nous renvoyons le lecteur au texte même du règlement de procédure qui se trouve *infra* aux annexes.

CHAPITRE V

L'activité du tribunal constitutionnel Valeur et portée véritable du contrôle de la Consti- tutionnalité en Tchécoslovaquie. Place du Tribu- nal dans le système constitutionnel.

Le tribunal constitutionnel a déjà rendu deux sentences.

Elles sont intervenues, l'une et l'autre à la date du 7 novembre 1922 sur la question de savoir si certaines dispositions du comité permanent étaient conformes au paragraphe 54, alinéa 8, lettre *b*, de la Charte constitutionnelle.

Il s'agissait ainsi, non pas d'un recours proprement dit, mais du contrôle d'office que le gouvernement est obligé de provoquer en même temps qu'il les promulgue, sur les mesures du comité permanent pour lesquelles une loi serait normalement nécessaire.

Dans le cas où aucun doute ne s'élève sur la validité de la mesure dont il s'agit, le Président doit quand même convoquer le tribunal constitutionnel en audience non publique, et c'est le tribunal qui décide qu'il n'y a pas lieu à audience publique.

Si un doute s'élève, au contraire, sur la validité de la mesure, il y a une audience publique, et c'est dans ces conditions que le tribunal constitutionnel a été appelé à formuler les deux sentences dont il s'agit.

La première est de beaucoup celle qui présente le plus d'intérêt. Il s'agissait de savoir : 1° si une mesure du comité permanent ne constituait pas un empiètement sur les matières réservées au pouvoir constitutionnel qui ne peut être exercé comme l'on sait que par le Parlement et 2° (c'était là le point le plus délicat) si le comité permanent exerçant la fonction législative pouvait déléguer une partie de cette fonction au gouvernement, autrement dit, lui donner le pouvoir de réglementer sur des matières réservées au pouvoir législatif.

Sur le premier point, le comité permanent avait décidé l'incorporation d'un territoire dans la République.

Or, d'après le paragraphe 3, alinéa 1, de la Charte « le territoire de la République tchécoslovaque forme une totalité une et indivisible dont les frontières ne peuvent pas être changées que par une loi constitutionnelle ».

La mesure du comité permanent semblait comporter une modification des frontières ; ledit comité avait, semble-t-il, excédé sa compétence aux termes du paragraphe 54, alinéa 8, lettre b).

Le tribunal constitutionnel a jugé autrement : les

frontières n'ont pas été modifiées, dans l'espèce, par le comité permanent; elles l'ont été, en réalité, par le traité de St-Germain du 10 septembre 1919; c'est seulement en exécution de ce traité que le territoire déterminé par la commission internationale prévue au traité, a été incorporé à la République Tchécoslovaque.

Sur le deuxième point, la question fut très vivement débattue, comme l'indique l'arrêt lui-même. Le représentant du défendeur dans l'instance, c'est-à-dire du gouvernement, invoquait la théorie allemande pour justifier les pouvoirs qui lui étaient ainsi accordés en s'appuyant sur la notion de la délégation.

La théorie allemande de la délégation peut se résumer en deux propositions :

1° Il y a des matières qui ne peuvent être réglées que par la loi, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs; ce sont les matières qui touchent au droit des citoyens. Comme Montesquieu l'a démontré, il doit y avoir une séparation entre le pouvoir de régler les droits des citoyens, et celui de « faire la paix ou la guerre... établir la sûreté, prévenir les invasions » (« puissance exécutive ») (1).

La loi, en droit allemand, se définit donc non seule-

(1) *Esprit des lois*, Livre XI, ch. VI (Voir notamment sur ce point ANSCHUTZ: *Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der Gesetzgebenden Gewalt*, 2 éd., pp. 6 et s., 160 à 172.

ment par son caractère de généralité, caractère que possède aussi le règlement, mais par ce fait qu'elle s'impose à tous et lie les particuliers, au contraire, le règlement ne lie que les fonctionnaires de l'administration, qui sont d'ailleurs tenus du devoir d'obéissance hiérarchique (1).

Si donc il arrive qu'un règlement modifie le statut juridique des particuliers, on ne peut expliquer ce fait que par une délégation que le législateur a faite de son pouvoir à l'exécutif (2).

2° Quand la Constitution n'a pas expressément déterminé des matières qui seront toujours réservées au législateur, celui-ci est absolument libre de déléguer telle ou telle partie de son pouvoir législatif à l'exécutif.

« L'organe législatif est titulaire d'un pouvoir qui, juridiquement, est exempt de liens; en particulier, le pouvoir législatif est affranchi de limitations en ceci qu'il comporte, quand aux règles de droit la liberté soit de les édicter directement, soit de désigner une

(1) ANSCHUTZ, *op. cit.*, pp. 14 et JELINEK : *Gesetz und Verordnung*, pp. 384 et s.

(2) LABAND *Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5^e éd., t. II, p. 97; éd. française, t. II, p. 395) l'énonce d'une façon très nette : « Toute Verordnung qui contient des prescriptions touchant au droit, doit pour être valable se fonder sur une délégation spéciale opérée par une loi. » JELINEK, *op. cit.*, p. 381; ANSCHUTZ (*Theorien*) 2^e éd., pp. 16-17.

autre autorité par laquelle ces règles seront dictées au sujet d'une affaire déterminée.» (1)

La doctrine française peut se résumer elle aussi, en deux propositions :

1° Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il y a des matières réservées au législateur et des matières réservées à l'exécutif. Mais cependant, le règlement, comme la loi, s'impose à tous, et pas seulement aux fonctionnaires; si le règlement, comme la loi, lie les citoyens, ce qui est le propre de toute disposition générale émanée de la puissance publique, il ne peut créer certaines obligations (pénalités, impôt, etc...) qui sont du domaine réservé au législateur (2).

2° Les pouvoirs que possèdent les organes étatiques ne sont pas des droits qu'ils puissent déléguer. Ce sont des fonctions qui sont réglées par la Constitution; un organe ne peut pas se déssaisir en tout ou en partie de cette fonction, il n'a pas compétence pour modifier ainsi la répartition des fonctions ou pouvoirs fixés par la loi constitutionnelle (3).

(1) ANSCHUTZ, *op. cit.*, 2^e éd., p. 17.

(2) ROLIAND. — *Revue du Droit public*, 1924, p. 53.

(3) ESMEIN : *Revue politique et parlementaire*, t. I, pp. 203 et suiv. BERTHÉLEMY : *Revue politique et parlementaire*, t. XV, pp. 323 et suiv.; *Traité de droit administratif*, 10^e éd., p. 109; DUGUIT : *L'Etat*, t. II, pp. 296, 337 et suiv.; *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 459; HAURIOU : *Principe de droit public*, 1^e éd., pp. 419 et suiv.

En droit français spécialement, l'exécutif a, par la constitution et la coutume constitutionnelle le pouvoir réglementaire ; il l'exerce dans un certain domaine, la police et l'organisation des services publics, uniquement en vertu de l'habilitation constitutionnelle qu'il a reçue. Lorsque le législateur invite le gouvernement à faire un règlement, il ne lui transmet pas son pouvoir législatif, mais l'incite à user lui-même du pouvoir réglementaire qu'il tient de la Constitution. Le Parlement ne peut pas, en outre donner à cette occasion au gouvernement le pouvoir de réglementer dans le domaine réservé au législatif, par exemple, de modifier par décret des lois existantes, car il donnerait alors au gouvernement une compétence que la Constitution ne lui reconnaît pas et qu'il ne dépend pas de la loi ordinaire de lui donner (1).

Les auteurs français reconnaissent cependant qu'en France, il y a une coutume constitutionnelle qui permet au Parlement d'étendre la compétence du pouvoir réglementaire dans une certaine mesure du côté des matières réservées au législateur. D'ailleurs, la Constitution française est muette complètement ou à peu près, sur les matières ainsi réservées à la loi, et c'est seulement dans la coutume qu'il y a ainsi un domaine législatif par opposition au domaine réglementaire (2).

(1) ROLLAND, *op. cit.*, pp. 53 et suiv.

(2) Voir sur ce point CARRÉ DE MALBERG. « La question de la

Le tribunal constitutionnel tchécoslovaque, puisant dans la doctrine française ce principe, qu'il n'appartient pas au législateur ordinaire de modifier la répartition des compétences fixées par la Constitution ou autrement qu'il ne peut pas y avoir de délégation, a trouvé dans la Charte tchécoslovaque une répartition suffisamment nette de ces compétences, ce qui a considérablement facilité sa décision.

Après avoir établi en principe, dans son article 6 que le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des Députés et le Sénat, la Constitution tchécoslovaque spécifie en son article 55 que « les décrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que pour l'exécution d'une loi et dans le cadre de cette loi ». Ce texte a pour objet de soumettre le pouvoir décrétoal du gouvernement à certaines conditions restrictives.

Or, le langage de l'article 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 subordonne l'exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République française à l'exécution de la loi. Le texte tchécoslovaque ne dit pas seulement, comme cet

délégation législative selon la Constitution de Weimar », in *Bulletin de Législation comparée*, 1925, pp. 325 et 398. Cet auteur expose la doctrine allemande et la doctrine française, puis il soutient lui-même une théorie suivant laquelle il n'y a entre la loi et le règlement qu'une distinction purement formelle, théorie qui est repoussée généralement par les autres auteurs français.

article 3, que l'ordonnance ne peut intervenir qu'en exécution de la loi, c'est-à-dire à sa suite et moyennant sa permission; il exige, en outre, que les dispositions mêmes de l'ordonnance demeurent renfermées « dans le cadre de cette loi » pour l'exécution de laquelle elles sont émises. Le but de cette seconde exigence s'ajoutant à celle d'exécution d'une loi ne peut être que de conditionner le contenu de l'ordonnance par celui de la loi elle-même. En d'autres termes, l'ordonnance ne peut pas édicter de prescriptions allant au-delà de celles qui sont portées par la loi à exécuter. L'autorité exécutive n'est donc admise à décréter par ses ordonnances que des mesures qui soient l'application ou la mise en œuvre de dispositions précises déjà adoptées préalablement par le législateur lui-même. Ainsi, la subordination exécutive des règlements aux lois est poussée bien plus loin dans la Constitution tchécoslovaque que dans la Constitution française (1).

D'après l'art. 55 de la Constitution tchécoslovaque, les rapports entre l'ordonnance et la loi sont régis par une condition d'ordre matériel, en ce sens, que l'ordonnance présuppose non plus seulement une habilitation législative, mais une indication édictée par le législateur même, des mesures qui pourront être décrétées par l'autorité exécutive, indication dans

1) CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, p. 400.

le cadre de laquelle l'ordonnance devra se maintenir. Et, par conséquent, il n'est plus possible ici au Parlement d'abandonner à l'Exécutif le soin de rechercher par lui-même et de fixer, d'une façon discrétionnaire, par ses ordonnances, les mesures qui lui paraîtront convenables (1).

Que telle soit la portée de l'art. 55, c'est ce qui ressort du rapprochement de ce texte avec l'art. 54, qui dit qu'en l'absence des Chambres « un comité de 24 membres (16 élus par la Chambre des Députés, 8 par le Sénat), prendra les mesures urgentes, même dans le cas où une loi serait normalement nécessaire. » Par cette formule, l'art. 54 donne clairement à entendre que les Chambres ne pourraient pas, même pour le temps où elles cessent de siéger, conférer à une autorité autre que leur comité de suppléants le pouvoir de prendre des mesures pour lesquelles « une loi est nécessaire » : une loi ne peut donc pas investir l'Exécutif du pouvoir de prendre de telles mesures par voie d'ordonnance, en l'absence du Parlement; à plus forte raison, la loi ne saurait-elle conférer de telles autorisations à l'Exécutif pour le temps où les Chambres sont en session. C'est dire qu'aux yeux des auteurs de la Constitution tchécoslovaque il y a des matières directement réservées à la législation et qui

(1) VERNET. — *Le pouvoir exécutif en droit constitutionnel tchécoslovaque*. Genève, 1922, pp. 129 et 130.

ne peuvent, en aucune circonstance, faire l'objet d'une réglementation par voie d'ordonnance, pas même en vertu d'une permission accordée par un texte de loi formel. Lors donc que l'art. 6 précité de cette Constitution déclare que « le pouvoir législatif est exercé par les Chambres » cela signifie qu'une loi formelle adoptée par l'organe législatif, ou, du moins, une décision émanée du comité parlementaire des Chambres est indispensable, toutes les fois qu'il s'agit de prescrire, sur une matière faisant partie du domaine législatif, une mesure qui ne se trouve pas déjà prévue et légitimée par la législation existante. Le gouvernement ne peut pas être habilité à édicter par lui-même des mesures de cette sorte. Pour qu'il y fût habilité, une loi ordinaire ne suffirait pas, il faudrait une loi d'une nature spéciale, c'est-à-dire émanée de l'organe constituant, et ayant la puissance de déroger à la Constitution.

Ce qui est interdit au Parlement, l'est à plus forte raison au Comité permanent, et c'est pourquoi le tribunal constitutionnel a pu décider qu'une loi ordinaire qui autorise le gouvernement à agir par voie d'ordonnance dans un cas où une loi serait nécessaire, est contraire aux articles 6 et 55 de la Constitution et que la mesure du comité permanent rentrant dans ce cas devrait être considérée comme sans valeur.

Cette décision du tribunal constitutionnel a reçu l'approbation de la doctrine française. MM. Hauriou

et Duguit ont exprimé à ce sujet leur avis dans une lettre qui est insérée dans la *Revue Parlementaire* (Prague) de 1923 (1).

D'autre part, M. Hoetzel, professeur à la faculté de droit de Prague et auteur des §§ 6 et 55 de la Charte constitutionnelle, a vivement attaqué la décision du 7 novembre 1922. Représentant du gouvernement lors du procès, M. Hoetzel avait invoqué l'opinion des auteurs autrichiens et allemands Prazak, Laband, O. Meyer, Schoen et autres. Dans un article paru dans la *Revue des juristes tchécoslovaques* « *Pravnik* » (2) il entreprend l'étude de cette question en examinant la théorie française sur laquelle s'était basé le tribunal constitutionnel. Il fait remarquer que les articles 1 et 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 sont interprétés en France, en théorie et en pratique, de différentes façons. Analysant ensuite les paragraphes 6 et 55 et la Charte constitutionnelle le professeur tchécoslovaque dit que comme auteur du § 6 il peut affirmer que le sens réel de cet article n'était pas d'exprimer le principe qu'on peut déroger à une loi seulement par une loi. De même que le chapitre II organise le pouvoir législatif, de même le chapitre III organise le pouvoir réglementaire. Il n'est pas du tout question de la relation entre la loi

(1) Pages 391-392.

(2) 1923, LXII, n° 1.

et le décret dans cet article 6, car il n'avait pour but que d'organiser seulement. Il fallait bien dire dans la Constitution que c'est seulement l'Assemblée Nationale qui exerce le Pouvoir Législatif pour tout le territoire de la République et que les Diètes de Bohême et de Moravie, etc., cessent d'exister. Il est inexact d'affirmer que la Charte constitutionnelle ne contient aucune mention sur les délégations du pouvoir législatif. L'alinéa 4 du § 3 de la Charte constitutionnelle parle expressément de la délégation du pouvoir législatif. L'alinéa 4 du § 3 de la Charte constitutionnelle qu'elle exerce le pouvoir législatif en matière de langue, etc., et pour toute autre question que les lois de la République tchécoslovaque lui attribuent.

Le centre de la discussion est le § 55 de la Charte constitutionnelle. M. Hoetzel rappelle qu'il est d'autant plus compétent pour l'interpréter qu'il en est l'auteur. Ce paragraphe ne voulait pas dire autre chose si ce n'est que des règlements ne peuvent être faits sans une autorisation du Parlement, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas d'invoquer les lois en vigueur en général, mais que chaque règlement doit être basé sur une certaine loi. « Lors de la réunion j'ai tenu beaucoup à ajouter les mots « et dans les limites de cette loi ». Je voulais dire par là — et on ne peut y voir rien d'autre — que chaque décret doit être fait dans le cadre de la loi d'autorisation et que chaque prescription doit être couverte par elle. Tout dépend alors de

la clause d'autorisation et de sa rédaction. La Charte constitutionnelle contient cependant une prescription limitative : si d'après la Constitution une certaine matière peut être réglée seulement par une loi on ne peut pas admettre qu'elle soit réglée par décrets. Une loi d'autorisation qui disposerait autrement serait inconstitutionnelle. On peut citer comme exemple de ces réserves expresses les §§ 57, 67, 87 88, 94 95, 96, 108, 109, 113, etc.»

« Qui connaît les luttes dont a été l'objet l'alinéa 2 du § 109, disant que « l'expropriation n'est possible qu'en vertu d'une loi et contre indemnité, à moins qu'une loi ne stipule que l'indemnité ne doit pas être donnée », comprendra facilement l'inconstitutionnalité d'une loi qui autoriserait le Gouvernement à déterminer par décret les cas dans lesquels aucune indemnité ne serait allouée. »

« Sous cette seule réserve notre Constitution ne contient aucune disposition défendant aux législateurs d'autoriser l'Exécutif à régler certaines questions par la voie réglementaire, il faut seulement, vu le § 102, qu'on puisse juger si le règlement n'a pas excédé la clause d'autorisation. On ne peut pas voir dans le § 55 l'obligation, que la loi indique les principes d'après lesquels il faut procéder. On peut prouver qu'une clause d'autorisation générale n'enfreint aucunement la Constitution. L'exemple classique est le § 8, 3^e alinéa de la loi du 29 février 1920 d'après le § 129 de la

Charte constitutionnelle, par laquelle sont fixés les principes du droit de langue dans la République tchécoslovaque et qui fait partie de la Charte constitutionnelle. Le § 8 dit ceci : « C'est par un décret qu'on peut également admettre des exceptions aux règlements de cette loi pour un délai de cinq années à partir du jour de sa mise en vigueur, si des exceptions sont nécessaires dans l'intérêt de l'administration régulière. « Chaque règlement qui est fait dans l'intérêt de l'administration régulière, est par conséquent d'accord avec la Constitution. »

« C'étaient les mêmes Députés, la même assemblée qui ont adopté le § 55 de la Charte constitutionnelle et qui ont voté le même jour, le 29 février 1920, d'autres lois à la discussion desquelles on parlait de l'interprétation et de la portée du § 55. C'étaient des lois sur l'organisation des régions, sur l'élection des Députés et l'organisation du Sénat. Ces lois contiennent des dispositions d'après lesquelles les règlements peuvent faire des réformes même à l'encontre des lois en vigueur jusqu'à ce jour. La commission de la Constitution a discuté très longuement sur la question de savoir si ces dispositions n'étaient pas contraires au § 55 de la Charte. Il ne s'agit nullement d'une négligence du législateur, mais de l'application consciente des derniers mots du § 55. »

« Dans le § 2 de la loi sur les régions on dit que leurs frontières peuvent être modifiées, seulement par une

loi, mais dans les cinq premières années on peut à titre exceptionnel faire des modifications par la voie réglementaire. Le rapport dit : « pour que l'assemblée législative ne soit pas surchargée par ces questions d'ordre administratif, on a ajouté au § 2 la disposition selon laquelle les modifications sans importance qui autrement devraient être faites par une loi pourront être prises pendant cinq années par voie de règlements. » On pourrait citer encore toute une série de lois où nous trouvons des dispositions pareilles et la même interprétation du § 55 de la Charte constitutionnelle. »

« En somme la décision du tribunal constitutionnel pèche par la base. Le tribunal commet l'erreur d'opposer la loi ordinaire aux mesures du comité permanent en considérant ces derniers comme ayant moins de valeur. C'est une erreur capitale. S'il est prouvé qu'une loi ordinaire peut autoriser le gouvernement à faire des règlements sur les matières dont on vient de parler, la même chose est également possible pour les mesures du Comité qui ont la même valeur que la loi. Leur caractère provisoire, aussi bien la restriction de légiférer sur certaines questions mentionnées dans le § 54 n'y change rien. »

Telle est l'opinion de M. Hoetzel. Il ne nous appartient pas de la discuter dans la présente étude où nous prétendons seulement traiter la question du contrôle de la constitutionnalité. Mais nous avons cru intéressant de la rapporter pour donner une idée de l'import-

tance que présentait en Tchécoslovaquie la première décision du tribunal constitutionnel.

Le tribunal constitutionnel a été soutenu dans son opinion par presque tous les autres auteurs tchécoslovaques, notamment J. Krejci (1), Weyr, Baxa, etc.

Le professeur autrichien Kelsen s'occupe de cette question d'une façon très approfondie dans la *Revue Parlementaire* de Prague de 1923 (2). D'après lui les §§ 1, 6 et 55 de la Charte constitutionnelle ont leur point de départ dans la notion de loi matérielle. Le Pouvoir législatif dont on parle au premier alinéa du § 6 signifie l'autorisation d'édicter des normes générales de droit. Cela veut dire qu'on parle ici d'une loi dans le sens matériel. Si on considérait qu'il s'agit d'une loi dans le sens formel, ces stipulations n'auraient aucune signification précise étant une tautologie vide. La loi dans le sens formel ne signifie en réalité, rien d'autre qu'une décision du Parlement qui doit être publiée; une disposition disant que les lois dans le sens formel doivent être faites par le Parlement signifierait que les décisions parlementaires doivent être faites par le Parlement.

Le principe du § 6, d'après lequel le pouvoir d'édicter les normes de droit générales appartient à l'assemblée nationale est limité par le texte du § 55 qui admet

(1) KREJCI : *Delegace zákonodárné moci* (Délégation du Pouvoir législatif). Prague, 1924, pp. 112 et suiv.

(2) Pages 932-397.

qu'il peut y avoir également des normes générales de droit qui ne sont pas faites par le Parlement, mais par l'Exécutif. Le § 55 limite en même temps la mesure dans laquelle l'Exécutif peut faire des normes pareilles. Cette mesure est déterminée par le fait que le § 55 admet seulement des règlements pour l'exécution d'une loi et dans les limites de celle-ci. Les mots « dans les limites » sont synonymes de « pour l'exécution de cette loi » ; il en ressort que la Charte constitutionnelle admet seulement le règlement fait pour l'exécution d'une loi et rejette le règlement modifiant ou complétant une loi.

Kelsen nie que la délégation du pouvoir législatif à l'Exécutif soit possible pour toutes les matières que la Charte n'a pas réservées expressément à l'assemblée. Ce serait reprendre l'argumentation dont on s'était servi déjà dans l'ancienne Autriche pour élargir le pouvoir réglementaire.

Le professeur français Redslob (1) donne une interprétation très restrictive du § 55 en disant que les règlements sont admis seulement pour faciliter l'application d'une loi, qu'ils supposent une habilitation spéciale dans chaque acte législatif et qu'ils sont exclus du domaine des droits et libertés garanties par la Constitution. L'auteur suisse Vernet, dans sa monographie « Le pouvoir Exécutif en droit constitution-

(1) *Op. cit.*, p. 271.

nel tchécoslovaque», souligne que par suite du § 55 le Parlement tchécoslovaque ne peut autoriser le Gouvernement à légiférer par voie de règlements dans différentes matières comme c'est le cas en France.

Cette interprétation du § 55 est également adoptée par le professeur du droit constitutionnel de la faculté de Prague M. Vavrinek (1). Dernièrement M. Baxa, professeur à la Faculté de droit de Brno, président du Tribunal constitutionnel tchécoslovaque, a pris position dans cette discussion en soutenant que la Charte constitutionnelle a reconnu aux §§ 1, 6 et 55 le droit de légiférer exclusivement à l'assemblée nationale en réservant à l'Exécutif de faire des règlements pour l'exécution d'une loi et dans ses limites. Il souligne que le texte originaire du § 55 : « Les Décrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que sur la base et dans les limites des lois » fut modifié par la commission et redigé finalement ainsi : « Les Décrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que pour l'exécution d'une certaine loi et dans les limites de cette loi. » Dès lors le pouvoir réglementaire en dehors d'une loi est inadmissible (2).

La seconde décision du Tribunal constitutionnel intervenue également à la date du 7 novembre 1922

(1) *Les Bases du Droit constitutionnel*, Prague, 1921, t. II, p. 49.

(2) *Parlement et Parlementarisme*. Prague, 1924, t. I, pp. 309 et suivantes.

présente beaucoup moins d'intérêt. Il s'agissait uniquement de savoir si en autorisant les procureurs de la République à prendre en considération les circonstances atténuantes et à proposer des peines inférieures à celles prévues par le Code pénal, ce qui avait pour effet de retirer aux Cours d'Assises la connaissance de certains délits, le comité permanent n'avait pas modifié la compétence des tribunaux, contrairement au § 54 de la Charte, alinéa 8, lettre b qui lui interdit de toucher à la compétence des « administrations ». Le Tribunal constitutionnel a conclu par la négative. Quoi qu'il en soit de cette seconde sentence, la première est une illustration suffisante de l'importance que peut avoir le Tribunal constitutionnel dans le fonctionnement de la Constitution tchécoslovaque.

Ces sentences ont eu un retentissement très profond, même au sein des Assemblées législatives et nous avons pu voir le Sénat tchécoslovaque adopter à l'unanimité une résolution proposée en date du 3 avril 1925, invitant le Gouvernement d'observer strictement lors de l'élaboration de ses projets de lois les principes adoptés par le Tribunal constitutionnel dans ses sentences du 7 novembre 1922.

Il est certain qu'au point de vue des garanties des libertés, le Tribunal constitutionnel n'est pas un instrument souple et d'un maniement facile pour les individus lésés puisqu'il ne leur est pas directement accessible. Mais si le Tribunal constitutionnel n'est

pas ainsi lui-même une garantie individuelle, il constitue certainement une garantie collective qui sera mise très probablement en mouvement lorsque l'opinion publique sera troublée par un abus du pouvoir législatif. Elle aura toujours assez de force pour décider au moins une des deux Cours suprêmes saisies d'un certain nombre de recours de leur compétence, à présenter une requête au Tribunal constitutionnel. Il y a sans doute ce fait que la Constitution est modifiable par l'assemblée nationale elle-même, mais on a alors la garantie d'une majorité plus élevée et de l'assentiment obligatoire du Sénat.

Dans le système constitutionnel, le Tribunal constitutionnel est un organe modérateur qui contrebalance la prédominance du Parlement. Il vient ainsi renforcer indirectement l'influence de l'Exécutif.

« Ensuite, n'oublions pas, dit M. Redslob (1) qu'un Tribunal constitutionnel veille sur la législation et a le pouvoir d'annuler les lois qui sont en contradiction avec la Charte. Ce tribunal, rempart contre les empiètements du législatif, est encore une sauvegarde pour le Président. »

(1) *Op. cit.*, p. 273.

CONCLUSION.

Le contrôle de la constitutionnalité en Tchécoslovaquie puise toute sa valeur juridique et toute sa force dans l'existence du Tribunal constitutionnel qui a fait l'objet principal de cette étude. Il est certainement doué d'une efficacité beaucoup moins grande que le contrôle judiciaire, qui s'exerce par voie d'exception aux Etats-Unis et dans quelques autres pays, comme en Roumanie ou en Grèce. Mais il existe, alors qu'il est nul dans la plupart des autres pays. Cela suffit à classer la Constitution tchécoslovaque en tête des Constitutions modernes en regard de cet idéal de la doctrine constitutionnelle qui tend à réaliser dans le droit constitutionnel toujours plus de justice et plus de garanties au profit des droits de l'individu à l'encontre des droits de l'Etat.

ANNEXE I^{re}.

LOI DU 29 FEVRIER 1920, préliminaire à la Charte constitutionnelle de la République Tchécoslovaque (Articles I-III).

*(Publiée sous le N° 121 dans le Recueil des lois
et décrets de l'Etat Tchécoslovaque).*

ARTICLE I^{er}.

(¹) Les lois qui contredisent la Charte constitutionnelle, ses parties et contredisent les lois la modifiant et la complétant, sont sans valeur.

(²) La Charte constitutionnelle et ses parties ne peuvent être modifiées ou complétées que par des lois désignées comme constitutionnelles (§ 33).

ARTICLE II.

Un Tribunal constitutionnel décidera si les lois de la République Tchécoslovaque et les lois du parlement du territoire des Ruthènes au Sud des Carpathes satisfont aux conditions de l'article I^{er}.

ARTICLE III.

(¹) Le Tribunal constitutionnel se compose de sept membres. Les deux tribunaux suprêmes, c'est-à-dire la Cour suprême administrative et la Cour suprême

de justice, y envoient chacun deux membres choisis parmi les leurs. Le président et deux autres membres sont nommés par le Président de la République.

(²) Les détails concernant spécialement la manière dont les deux tribunaux précités désigneront les membres du Tribunal constitutionnel, les époques de ses sessions, sa procédure et les effets de ses arrêts seront fixés par la loi.

CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE TCHECOSLOVAQUE.

§ 6.

(¹) Le pouvoir législatif est exercé pour tout le territoire de la République Tchécoslovaque par l'Assemblée Nationale qui se compose de deux Chambres: la Chambre des Députés et le Sénat.

(²) Les deux Chambres siègent à Prague. Au cas d'une nécessité absolue, elles peuvent être convoquées provisoirement dans un autre endroit de la République Tchécoslovaque.

§ 54.

(¹) Quand une Chambre est dissoute ou qu'elle est arrivée à l'expiration de son mandat, jusqu'à nouvelle réunion des Chambres, et en outre pendant le temps où les sessions des Chambres sont ajournées, ou closes, un comité de 24 membres prend les mesures

urgentes, même dans le cas où une loi est normalement nécessaire, et surveille les pouvoirs gouvernementaux et exécutifs. 16 membres de ce comité et autant de remplaçants sont élus par la Chambre des Députés; 8 membres et autant de remplaçants sont élus par le Sénat; les uns et les autres, pour une année. Chaque membre a son remplaçant personnel.

(²) Dès la constitution des deux Chambres, il est procédé immédiatement aux premières élections. Les membres des présidences des deux Chambres votent. Les élections étant faites à l'une ou l'autre Chambre, on élit les membres des comités dans la Chambre nouvellement formée, même si le délai d'un an n'est pas écoulé pour les membres en fonction.

(³) On élit d'après les principes de la représentation proportionnelle. L'association des partis est admise. Si tous les partis sont d'accord, l'élection se fait en séance plénière. Le refus de 20 députés ou de 10 sénateurs au plus n'y met aucun obstacle.

(⁴) Les membres du comité conservent leurs fonctions jusqu'à ce que les nouveaux membres soient élus. Les remplaçants succèdent aux membres qui sont dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions d'une façon permanente ou temporaire. Si un membre ou un remplaçant quelconque disparaît pendant la durée de son mandat, on procède à de nouvelles élections pour le remplacer pendant le reste de la période. Le membre nouvel élu doit appartenir au même groupe

que le membre disparu, à moins que ce groupe ne propose aucun candidat ou refuse de prendre part à l'élection.

(⁵) Un membre du Gouvernement ne peut faire partie du comité ni comme membre, ni comme remplaçant.

(⁶) Aussitôt que le comité est formé, il élit un président et un deuxième vice-président parmi les membres élus par la Chambre des Députés, puis un premier vice-président parmi les membres élus par le Sénat.

(⁷) Les dispositions des §§ 23 à 27 de la Charte constitutionnelle s'appliquent aux membres du comité.

(⁸) Le comité est compétent dans toutes les affaires ressortissant aux fonctions législatives et administratives de l'Assemblée Nationale, mais il n'est pas autorisé à :

a) élire le Président de République ou son suppléant ;

b) modifier les lois constitutionnelles (article I^{er} de la loi préliminaire), ni la compétence des administrations, à moins qu'il ne s'agisse d'étendre par de nouvelles attributions l'action des administrations déjà organisées ;

c) aggraver les obligations des citoyens par des dispositions financières nouvelles et durables, étendre les obligations de la défense nationale, grever les finances de l'Etat d'une façon durable ou aliéner la propriété de l'Etat ;

d) donner son consentement à la déclaration de la guerre.

(⁹) S'il s'agit de prendre des décisions pour lesquelles il serait normalement besoin d'une loi, ou s'il doit être approuvé des dépenses ou des recouvrements en-dehors du budget, il est nécessaire d'avoir le consentement de la majorité absolue de tous les membres.

(¹⁰) Dans tous les autres cas, il suffit pour le vote de la présence de la moitié des membres du comité et les décisions sont prises à la majorité absolue de tous les membres présents. Le président ne vote qu'en cas d'égalité de suffrages.

(¹¹) Les décisions urgentes, pour lesquelles une loi serait normalement nécessaire ne sont admissibles que sur la proposition du Gouvernement et avec l'approbation du Président de la République.

(¹²) Les mesures prises par le comité en vertu de l'alinéa précédent ont la valeur d'une loi provisoire. Elles doivent être promulguées dans le Recueil des lois et décrets en mentionnant le § 54 de la Charte constitutionnelle et elles sont signées par le Président de la République, le Président du Conseil ou son remplaçant et par la moitié au moins des ministres. Les mesures auxquelles le Président de la République refuse son consentement ne peuvent être promulguées.

(¹³) Les pouvoirs du Tribunal constitutionnel s'étendent aux mesures prises par le Comité pour lesquelles

une loi serait normalement nécessaire et ces mesures doivent lui être soumises par le Gouvernement en même temps que leur promulgation dans le Recueil des lois et décrets. Il appartient au Tribunal constitutionnel de décider si les mesures qui lui sont soumises satisfont à l'alinéa 8, lettre b).

(¹⁴) Le Président du Comité et son remplaçant rendent compte des actions du Comité à la première séance de la Chambre des Députés et du Sénat, et cela même s'ils ont cessé d'être membres de la Chambre des Députés ou du Sénat.

(¹⁵) Les mesures non sanctionnées par les deux Chambres dans un délai de 2 mois à partir de leur réunion perdent toute valeur.

§ 55.

Les décrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que pour l'exécution d'une loi quelconque et dans les limites de cette loi.

ANNEXE II.

**LOI DU 9 MARS 1920,
sur le Tribunal Constitutionnel, N° 162 (1).**

L'Assemblée Nationale de la République Tchécoslovaque a adopté la loi suivante :

Composition du Tribunal constitutionnel.

§ 1.

Le Tribunal Constitutionnel se compose de sept membres. Le Président de la République en nomme trois; les deux Cours suprêmes, c'est-à-dire la Cour suprême administrative et la Cour suprême judiciaire y envoient chacune deux membres choisis dans leur sein.

La Chambre des Députés, le Sénat et la Diète de la Russie subcarpathique proposent chacun trois candidats; le Président de la République choisit parmi eux un membre pour chaque assemblée.

Tant que la Diète de la Russie subcarpathique ne sera pas constituée, le Président de la République nommera sur la proposition du Gouvernement le membre qui devrait être proposé par la Diète de la Russie subcarpathique.

(1) Traduction du *Recueil des Lois et Décrets de l'Etat tchécoslovaque*. Partie XXXVI du 31 mars 1920.

Les membres envoyés par la Cour suprême (judiciaire) et par la Cour suprême administrative sont élus en séances plénières et d'après le règlement de procédure de chaque Cour.

Pour chacun des membres un membre suppléant est désigné de la même manière que le membre lui-même. Le suppléant prend la place du membre empêché d'une façon permanente ou temporairement. Des prescriptions plus détaillées se trouvent dans le règlement de procédure du Tribunal constitutionnel.

Les fonctions de membre et de suppléant du Tribunal constitutionnel ne peuvent être exercées que par les personnes versées dans le droit et éligibles au Sénat, qui ne sont membres d'aucun des corps législatifs précités.

Un des trois membres mentionnés à l'alinéa 2 est nommé, en même temps, président du Tribunal constitutionnel. Il est nommé par le Président de la République.

§ 2.

Le Président du Tribunal constitutionnel, dans une assemblée du Gouvernement, prête serment entre les mains du Président de la République qu'il observera exactement et impartialement toutes les lois constitutionnelles.

Le serment prêté, le Président convoque dans un délai de huit jours le tribunal constitutionnel à une

Assemblée Constituante, dans laquelle les autres membres et les suppléants prêtent serment dans les mêmes termes, entre les mains du Président ; on élit ensuite, au sein du Tribunal, le vice-président à la majorité des voix ; celui-ci remplace le président lorsqu'il est empêché ou si sa place devient vacante. En cas de partage la voix du Président est décisive.

§ 3.

La durée des fonctions des membres du Tribunal constitutionnel est de dix années. Elle commence à courir à partir du jour où a eu lieu l'assemblée constituante. La fonction du membre nommé par le Président de la République sur la proposition du Gouvernement (§ 1, al. 3) dure jusqu'au jour où il sera remplacé par un autre membre nommé sur la proposition de la Diète de la Russie subcarpathique.

§ 4.

Si, pendant la durée de ses fonctions, la place d'un des membres du Tribunal constitutionnel devient vacante, notamment s'il devient membre d'une des Chambres, cette place vacante sera attribuée pour le reste de la période à courir de la même manière qu'elle le fut originairement. Chaque vacance sera communiquée sans délai par le Président, soit à la Présidence de l'Assemblée législative qui a proposé la nomination à la place vacante, soit à la Présidence

de la Cour qui a envoyé le membre dont la place est devenue vacante.

§ 5.

Les membres du Tribunal constitutionnel ont droit à une allocation dont le montant est fixé par un Décret gouvernemental.

§ 6.

Le siège du Tribunal constitutionnel est Prague. Le personnel nécessaire, les locaux et le matériel sont fournis par le Gouvernement.

II.

La compétence du Tribunal constitutionnel.

§ 7.

Le Tribunal constitutionnel a compétence exclusive pour décider si :

a) Les lois de la République tchécoslovaque et les lois de la Diète de la Russie subcarpathique sont en accord avec les principes contenus dans l'art. 4 de la loi qui forme le préliminaire de la Charte constitutionnelle de la République tchécoslovaque ;

b) Si les mesures provisoires prises en vertu du paragraphe 54 de la Charte constitutionnelle sont en accord avec les stipulations de l'alinéa 8, lettre b de ce paragraphe.

III.

La procédure devant le Tribunal constitutionnel.

§ 8.

Le Tribunal constitutionnel siège suivant les besoins.

Le Président ou le Vice-président qui le remplace convoque la session.

La décision par laquelle la loi est proclamée sans valeur exige cinq voix au moins.

Pour la validité des décisions, on exige la présence du Président ou du Vice-président et de cinq membres au moins. Lors du partage égal des voix l'opinion à laquelle a adhéré le président l'emporte.

Les détails de la procédure seront réglés par un règlement de procédure qui sera adopté par le Tribunal constitutionnel et approuvé par le Président de la République.

§ 9.

Dans le cas prévu à la lettre a, § 7 le Tribunal constitutionnel décide seulement sur la base d'une proposition qui ne peut lui être présentée que par la Cour suprême (judiciaire), la Cour suprême administrative, le Tribunal électoral, la Chambre des Députés, le Sénat ou la Diète de la Russie subcarpathique.

§ 10.

Sur la présentation de la proposition mentionnée au § 9 les organes en question ne peuvent décider qu'à la majorité absolue des voix. La Cour suprême (judiciaire), la Cour suprême administrative et le Tribunal électoral doivent y procéder en séance plénière seulement.

§ 11.

Dans la proposition il doit être dit exactement quelles dispositions de telle loi contredisent aux dispositions de telle loi constitutionnelle ou quelles dispositions de telle loi adoptées par l'assemblée nationale ou par la Diète de la Russie subcarpathique excèdent la compétence délimitée constitutionnellement de ces deux assemblées.

§ 12.

La proposition doit être présentée (§ 13) dans un délai de trois ans à partir du jour où la loi en cause a été promulguée.

§ 13.

Le président de l'assemblée législative ou de la Cour dont provient la proposition envoie cette proposition en deux exemplaires au président du Tribunal constitutionnel.

§ 14.

Le président du Tribunal constitutionnel adresse

la proposition à un des membres désigné comme rapporteur ; ensuite, dans un délai d'un mois au plus tard, du jour où la proposition est arrivée, il convoque le Tribunal en séance pour qu'il décide si la proposition a été soumise à temps (§ 12) et si elle est de la compétence du Tribunal constitutionnel.

§ 15.

Si ces conditions ne sont pas remplies, le Tribunal rejette la proposition.

Dans le cas contraire, les Assemblées législatives et le président du Conseil sont informés et invités en même temps à donner leur avis sur la proposition, ceci dans un délai d'un mois au minimum et de trois mois au maximum. Ce délai peut être prolongé pour des raisons particulièrement graves et ce seulement une fois et pour trois mois au plus.

§ 16.

Le président du Tribunal constitutionnel convoque dans un nouveau délai de trois mois au plus le Tribunal constitutionnel pour une audience publique et orale sur la proposition présentée. Sont avisés de l'audience : l'auteur de la proposition, le Gouvernement et les assemblées législatives intéressées. Tous ont droit d'envoyer à l'audience un représentant.

§ 17.

Si un des organes intéressé n'envoie pas son repré-

sentant à l'audience, cette circonstance n'empêche nullement le débat sur la proposition.

§ 18.

Si le Tribunal constitutionnel après l'audience publique orale, trouve la proposition fondée, il prononce par une sentence quelles dispositions de telle loi sont en désaccord avec telles dispositions d'une loi constitutionnelle ou quelles dispositions d'une loi de l'assemblée nationale ou de la Diète de la Russie subcarpathique dépasse la compétence de ces assemblées délimitée par la Constitution et sont par conséquent sans valeur.

§ 19.

Le président fait signifier la sentence au Gouvernement.

Le Ministère de l'Intérieur est obligé de publier dans les huit jours la sentence sans les motifs dans le Recueil des Lois et Décrets.

La sentence doit être publiée en même temps avec des motifs détaillés dans les bulletins officiels.

§ 20.

La publication de la sentence dans le Recueil des Lois et Décrets a pour conséquence qu'à partir du jour de la publication les corps législatifs, le Gouvernement, toutes les autorités publiques et les tribunaux doivent s'y conformer.

§ 21.

Sur la validité des mesures provisoires prises en vertu en § 54 de la Charte constitutionnelle, le Tribunal constitutionnel décide d'office dès qu'il est saisi par le Gouvernement. Les prescriptions précédentes sur la procédure sont applicables de la même façon.

§ 22.

Cette loi entre en vigueur simultanément avec la Charte constitutionnelle.

Le Gouvernement est chargé de son exécution.

T. G. MASARYK m. p.

Suivent les signatures de tous les ministres.

ANNEXE III.**LE REGLEMENT**

de procédure du Tribunal Constitutionnel (1).

I. — *Le président et le vice-président.*

ART. 1.

Il appartient au président du Tribunal constitutionnel de diriger le Tribunal constitutionnel et de surveil-

(1) *Recueil des Lois et Décrets*, année 1922, p. 1075, 90^e partie.
le 20 août 1922.

ler son activité. Le président désigne, quand c'est nécessaire, un rapporteur, fixe l'époque et l'ordre du jour des séances du Tribunal constitutionnel, le convoque et le dirige.

ART. 2.

Si le président du Tribunal constitutionnel est empêché ou si sa place devient vacante, c'est le vice-président du Tribunal constitutionnel qui le remplace.

Quand il est parlé dans le présent règlement du président du Tribunal constitutionnel, il faut y comprendre le vice-président du Tribunal constitutionnel, lorsqu'il s'agit des cas visés dans l'alinéa précédent. Autrement, il y a lieu d'appliquer au vice-président les mêmes règles qu'aux autres membres du Tribunal constitutionnel.

II. — *Les juges.*

ART. 3.

Sous la dénomination du juge on comprend, dans le sens du présent règlement, non seulement les membres, mais également les suppléants, autant qu'ils remplacent les membres du Tribunal constitutionnel. (Art. 85.)

III. — *Les membres suppléants.*

ART. 4.

Si le président ou un autre membre du Tribunal

constitutionnel est empêché ou si sa place devient vacante, son suppléant entre en fonction à sa place comme membre du Tribunal avec tous les droits et devoirs de membre du Tribunal constitutionnel.

ART. 5.

Si la présidence incombe au vice-président du Tribunal constitutionnel (art. 2), le suppléant du président assume pendant cette époque tous les droits et devoirs d'un membre du Tribunal constitutionnel (art. 4); le suppléant du vice-président reste son suppléant.

ART. 6.

Si le président du Tribunal constitutionnel est empêché, il en avise le vice-président; si un membre du Tribunal constitutionnel est empêché il en avise par écrit le président. Le vice-président avise le suppléant du président; le président avise le suppléant du membre empêché. Dans des cas urgents, l'empêché peut aviser directement son suppléant en le faisant savoir simultanément au président.

Il sera procédé de la même façon si l'empêchement disparaît.

IV. — *Les séances plénières du Tribunal constitutionnel.*

ART. 7.

Les membres de plein droit des séances plénières

sont: le président, le vice-président, les autres membres et les membres suppléants. Tous doivent être convoqués pour les séances plénières.

En séance plénière les décisions sont valablement prises si, en dehors du président et de quatre membres, deux autres membres ou suppléants sont présents.

Les séances plénières ont lieu :

1° Comme Assemblée constituante, selon le deuxième alinéa du § 2 de la loi.

2° Pour l'élection du vice-président si sa place devient vacante au cours d'une période de fonctionnement du Tribunal constitutionnel;

3° Pour les décisions au sujet du règlement de procédure et de ses modifications;

4° Pour des délibérations sur les questions générales concernant le Tribunal constitutionnel. Dans ce but, la séance plénière est convoquée ou par le président spontanément ou sur la proposition écrite de quatre membres ou suppléants au moins.

V. — *Délibérations et votes aux assemblées plénières.*

ART. 8.

Dans l'Assemblée constituante les membres et les suppléants prêtent serment entre les mains du président et élisent un vice-président parmi les membres.

Les membres et les suppléants qui n'ont pas été présents à la séance constituante prêtent serment

ultérieurement entre les mains du président, hors séance. Il sera dressé un procès-verbal des prestations de serment.

ART. 9.

L'élection du vice-président du Tribunal constitutionnel dans la séance constitutive (art. 7) se fait par bulletins de vote. Est élu celui qui obtient la majorité absolue de votes des membres présents sans compter le président. En cas de partage égal des voix, le président, qui ne vote pas ordinairement, décide.

Si lors de ce vote personne n'a été élu, il est procédé sans délai à un ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Est alors élu celui de ces deux candidats qui a obtenu le plus de voix.

En cas de partage égal des voix la décision est prononcée par le président qui ne participe pas non plus au vote de ballottage.

Si la place devient vacante, au cours d'une époque de fonctionnement du Tribunal constitutionnel, l'élection du vice-président a lieu de la même manière.

ART. 10.

Chaque membre et chaque suppléant du Tribunal constitutionnel peut présenter au président une proposition écrite, visant la modification du règlement de procédure. Pour qu'on puisse ouvrir les débats sur cette proposition il faut qu'elle soit appuyée en dehors

du proposant par trois membres ou suppléants au moins. Cette circonstance est établie par le président au moyen d'une circulaire. Si la proposition se trouve appuyée à cette occasion, le président sollicite l'avis respectif de tous les membres et suppléants dans un délai qu'il fixe lui-même. La proposition de modification et les avis fournis sont adressés par le président à un rapporteur qui peut être choisi également parmi les suppléants.

Le rapporteur présente au président un rapport écrit. Celui-ci le fait copier et l'envoie dans un délai approprié avant la séance à tous les membres et suppléants. Ceux-ci peuvent avant la séance présenter au président dans un délai par lui fixé des propositions divergentes.

ART. 11.

En séance plénière, le président donne d'abord la parole au rapporteur pour qu'il présente son rapport et il fait lire les propositions écrites divergentes s'il y en a. Ensuite, le président ouvre les débats et donne la parole dans l'ordre suivant lequel elle a été demandée. En outre, des propositions écrites peuvent être présentées; elle font partie du procès-verbal. Le débat clos, le président ordonne le vote.

Le président a le droit de fixer l'ordre dans lequel ont lieu les débats et le vote, ainsi que les questions sur lesquelles ils portent. Si un membre ou suppléant

n'est pas d'accord sur la façon dont veut procéder le président, l'assemblée décide.

ART. 12.

Le vote se fait d'après l'âge en commençant par le plus jeune. Le président vote en dernier lieu.

ART. 13.

Pour l'adoption, la majorité absolue des présents est nécessaire. Lors du partage égal des voix, l'opinion à laquelle le président a adhéré l'emporte. Si la majorité n'a été obtenue pour aucune des propositions, le président tâche de faire disparaître les obstacles en divisant les questions et en répétant les interrogations. Si ces tentatives échouent, le président fait voter sur la question point par point jusqu'à l'obtention de la majorité.

En cas de divergence d'opinions sur le point de savoir si le président a bien saisi le résultat du vote, le président ordonne un vote sur cette question.

Personne ne peut refuser de participer au vote. Cette règle s'applique notamment dans le cas où quelqu'un lors du vote sur une question précédente est resté en minorité. Ce qui a été une fois adopté, lie lors du vote ultérieur, celui-là même qui est resté en minorité lors du vote antérieur.

Le votant peut retirer sa voix, pourvu qu'il le fasse avant que le président ait déclaré le scrutin clos. Si

ce retrait a une influence sur la décision prise, le débat et le vote sur ce point doivent être recommandés.

ART. 14.

Si le président a l'intention de convoquer la séance plénière prévue à l'art. 7, alinéa 4, il communique l'objet des délibérations à tous les membres et suppléants pour qu'ils puissent se prononcer à leur sujet. La procédure ultérieure est réglée de la même façon par les dispositions de l'article précédent.

ART. 15.

Le Secrétaire du Tribunal constitutionnel dresse le procès-verbal des séances et des votes. Le procès-verbal doit contenir l'indication de la date et de l'objet de la séance, les noms des membres présents, la description du débat, notamment des propositions présentées avec les motifs donnés à l'appui, tout ceci en résumé seulement, mais d'une façon claire et précise — ainsi que la procédure du vote. Le procès-verbal est signé par le président et le secrétaire (greffier).

ART. 16.

La décision est rédigée par le rapporteur, mais si une opinion essentiellement différente de celle soutenue par le rapporteur, a été adoptée, elle doit être élaborée et signée par celui qui l'a proposée. Les différends éventuels sont tranchés par le président qui

veille à ce que l'expédition soit conforme à la décision adoptée ; elle est signée par lui.

VI. — *Procédure pour l'élaboration de la proposition.*

a) Procédure préliminaire en dehors de la séance.

ART. 17.

Si la proposition a été adressée au Tribunal constitutionnel en vertu du § 7, lettre a) de la loi, par une des personnes mentionnées au § 13, le président transmet cette proposition à un des juges désigné comme rapporteur.

ART. 18.

Le rapporteur vérifie si la proposition :

- 1) a été présentée de la façon visée au § 10 de la loi ;
- 2) si elle contient le caractère matériel du § 11 de la loi ;
- 3) si elle a été présentée à temps (§ 12 de la loi) et
- 4) si elle est de la compétence du Tribunal constitutionnel.

ART. 19.

S'il y a des doutes sur les points visés à l'art. 18 sous les numéros 1 ou 3, le président d'accord avec le rapporteur invite le demandeur à fournir une attestation dans un délai qui ne pourra excéder un mois et qui ne pourra être prolongé.

ART. 20.

Les demandes d'examen d'une loi présentées par

d'autres personnes que celles visées au § 13 sont transmises par le président d'après son libre arbitre à un des organes visés au § 9 de la loi.

b) Séance non publique.

ART. 21.

Dans un mois au plus tard du jour où la proposition visée à l'art. 17 est parvenue, le président du Tribunal constitutionnel convoque le tribunal à une séance non publique (§ 14 de la loi) et y cite tous les juges (art. 3).

Il envoie simultanément aux juges la copie de la proposition et le cas échéant l'avis du rapporteur sur les points prévus à l'art. 18.

Si une attestation a été demandée d'après l'art 19, le délai d'un mois mentionné au premier alinéa court seulement du jour où l'attestation est parvenue ou quand le délai y afférent est passé sans résultat.

ART. 22.

Pour que la séance puisse avoir lieu et que les décisions soient valables, il faut que tous les juges (art. 3) soient régulièrement cités et que le président ou le vice-président et quatre juges au moins soient présents.

ART. 23.

A la séance le rapporteur donne d'abord son avis sur le point de savoir si la proposition a été présen-

tée de la façon visée au § 10 de la loi et si elle a été présentée à temps (§ 12 de la loi).

ART. 24.

Si le Tribunal constitutionnel a décidé que la proposition a été présentée régulièrement et à temps, le rapporteur émet alors son avis sur le point de savoir si elle satisfait aux conditions énoncées au § 11 de la loi et si elle est de la compétence du Tribunal constitutionnel.

La discussion et le vote à la séance non publique se font de la manière prévue aux art. 11, 12, 13, 14, 15 et 16 du règlement de procédure.

ART. 25.

Si le Tribunal constitutionnel trouve que la proposition n'a pas été présentée régulièrement ou dans les délais prescrits ou qu'elle n'est pas de la compétence du Tribunal constitutionnel il rejette la proposition par une décision motivée.

Le Tribunal constitutionnel procède de la même façon s'il trouve que dans la proposition on n'a pas désigné exactement ce qui est prescrit par le § 11 de la loi. Si, dans ce sens, la proposition est seulement imprécise ou incomplète, le tribunal peut décider d'inviter le demandeur à réparer les défauts constatés dans un délai qu'il fixe derechef et qui ne pourra être ni prolongé, ni excéder un mois. Si la proposition régulièrement complétée est présentée de nou-

veau dans le délai fixé, elle doit être considérée comme présentée le jour où elle est parvenue pour la première fois au Tribunal constitutionnel. Autrement, le délai est calculé (§ 12 de la loi) d'après le jour où elle est présentée de nouveau. S'il n'a pas été donné satisfaction aux observations présentées, la proposition sera rejetée par une décision du Tribunal constitutionnel.

ART. 26.

S'il n'y a aucune raison de rejeter la proposition ou de la renvoyer pour être complétée, le tribunal décide de renvoyer l'affaire à l'audience publique orale. Il fait communication de cette décision aux assemblées législatives intéressées et au président du Conseil des Ministres et il les invite à se prononcer sur la proposition dont copie leur est transmise en même temps, dans un délai qui ne pourra être moindre d'un mois ni de plus de trois mois à partir du jour de la signification. Si une des assemblées législatives intéressées ou le président du Gouvernement demande la prolongation du délai, le Tribunal constitutionnel peut, après avoir entendu le rapporteur, accorder cette prolongation si des raisons particulièrement graves sont invoquées, mais ceci seulement une fois et pour trois mois au maximum.

c) Audience publique orale.

ART. 27.

Dès que la réponse des assemblées législatives intéressées et du président du Gouvernement est parvenue ou dès que le délai fixé ou prolongé, à cet effet est expiré, le président du Tribunal constitutionnel fixe le jour de l'audience publique orale. Le jour de l'audience publique orale ne peut être à plus de trois mois du jour où la réponse demandée est parvenue ou du jour où le délai fixé ou prolongé par le Tribunal constitutionnel pour la présentation des réponses est écoulé.

ART. 28.

Le président avise de l'audience simultanément le demandeur, le président du Gouvernement et les assemblées législatives intéressées en leur rappelant les dispositions des §§ 16 et 17 de la loi et de l'art. 29 du règlement de procédure.

ART. 29.

Les représentants des organes intéressés qui se présentent à l'audience publique sont obligés de soumettre au président des documents concernant leur autorisation pour la représentation.

L'autorisation doit émaner de l'assemblée en question et être visée par la présidence de cette assemblée.

ART. 30.

Peuvent assister à l'audience publique toutes les personnes adultes non armées.

ART. 31.

Le rapporteur présente au président vingt jours avant l'audience le dossier avec le rapport et la proposition pour l'audience. La proposition du rapporteur est communiquée par le président sans délai à tous les juges.

ART. 32.

Le tribunal siège régulièrement, si en dehors du président quatre juges au moins sont présents (art. 3).

ART. 33.

Lors de l'audience orale, le président donne la parole d'abord au rapporteur. Le rapporteur expose l'affaire.

Le rapport ne doit pas exprimer d'opinion sur la façon dont la proposition doit être tranchée.

ART. 34.

Après le rapporteur la parole est donnée par le président au représentant du demandeur (proposant) et ensuite aux représentants du Gouvernement et des assemblées législatives intéressées.

ART. 35.

Si la proposition concerne une loi adoptée sur

l'initiative du Gouvernement, le président donne la parole d'abord au représentant du Gouvernement, ensuite au représentant des chambres de l'Assemblée nationale dans l'ordre dans lequel le projet de loi a été constitutionnellement discuté (de la Diète de la Russie subcarpathique).

Si la proposition concerne une loi adoptée sur une proposition d'un membre des assemblées, le président donne la parole d'abord aux représentants des chambres de l'Assemblée nationale dans l'ordre dans lequel cette proposition de loi a été constitutionnellement discutée (de la Diète subcarpathique) et aux représentants du Gouvernement en dernier lieu.

En cas de doute le président décide à qui la parole doit être donnée d'abord.

ART. 36.

Dans les discussions ultérieures le président accorde la parole dans l'ordre dans lequel les représentants des organes intéressés l'ont demandée.

ART. 37.

Le président, le rapporteur et les autres juges peuvent poser des questions aux représentants des organes intéressés.

ART. 38.

Les représentants des organes intéressés peuvent demander que certains points particuliers soient insérés dans le procès-verbal de l'audience et ils peuvent

également demander que là où il est important de fixer littéralement la phrase, ce soit fait sans délai par une note particulière.

ART. 39.

C'est le Tribunal constitutionnel qui décide sur les contestations élevées au sujet de la procédure, ainsi que sur les propositions faites au cours des débats.

ART. 40.

Le président assure l'ordre pendant l'audience. Il rappelle à l'ordre ceux qui troublent l'audience par une conduite désagréable et il prendra les mesures nécessaires pour que l'ordre soit observé. Il est défendu de manifester de l'approbation ou de la désapprobation. Celui qui malgré l'avertissement trouble l'audience peut être exclu par le président.

Si le représentant d'un des organes intéressé se rend coupable de troubler l'audience par des incorrections ou des offenses, le président lui en fait l'observation. Si le représentant persiste dans sa conduite ou s'il résiste aux dispositions du président, la parole peut lui être enlevée par décision du tribunal.

Le président avise de cette décision l'organe intéressé.

ART. 41.

Le Tribunal constitutionnel peut, par une décision qui ne doit être prise que pour des raisons graves, ordonner l'ajournement de l'audience orale et ceci

d'office ou sur la proposition d'un des organes intéressés.

d) Délibération et vote.

ART. 42.

Après l'épuisement de l'affaire, le président déclare l'audience terminée et le tribunal se rend à la délibération et au vote sur la sentence. Peuvent prendre part à la délibération et au vote seulement les juges qui ont assisté à l'audience orale toute entière.

La délibération et le vote ne sont pas publics.

ART. 43.

La délibération et le vote se font d'après les principes énoncés aux art. 11, 12, 13 et 14 du règlement de procédure avec cette exception qu'il faut au moins cinq voix pour une sentence déclarant une loi non valable.

ART. 44.

S'il apparaît lors de la délibération que dans les motifs de la décision on doit prendre en considération des faits qui n'ont pas fait l'objet du débat lors de l'audience, l'audience sera recommencée au sujet de ces faits.

ART. 45.

La sentence du Tribunal constitutionnel rédigée conformément au § 18 de la loi est proclamée oralement avec les motifs essentiels de la décision et ceci

autant que possible à la même séance du Tribunal constitutionnel.

Le Tribunal peut, cependant, décider que le prononcé sera fait dans une séance particulière ultérieure du Tribunal constitutionnel.

Les motifs complets de la décision doivent être contenus dans la sentence que le président fait parvenir à tous les organes intéressés.

ART. 46.

Les sentences du Tribunal constitutionnel sont proclamées « Au Nom de la République ».

ART. 47.

Les expéditions de la sentence contiennent l'inscription « Au Nom de la République », ensuite les noms du président et de tous les juges d'après leur âge et le nom du greffier; elles sont signées par le président et le greffier.

ART. 48.

Il est établi par les soins du greffier un procès-verbal de l'audience qui contient les noms du président, des juges présents à l'audience, les noms des représentants des organes en présence, la procédure et le contenu essentiel de l'audience notamment les propositions apportées avec les motifs donnés à l'appui, tout ceci en résumé, mais d'une façon nette et précise.

Un procès-verbal est dressé sur la délibération et le vote.

Chaque procès-verbal est signé par le président et le greffier.

VII. — *Procédure d'office.*

ART. 49.

Autant que le chapitre VII ne contient pas de dispositions différentes, la procédure d'office est régie elle aussi par les dispositions des chapitres précédents.

Il faut notamment, dans cette procédure appliquer de la même façon les dispositions des articles 22, 32 43 et 46 du règlement de procédure.

ART. 50.

La compétence du Tribunal constitutionnel concerne seulement les mesures urgentes ayant validité provisoire de loi.

ART. 51.

Le Tribunal constitutionnel détermine si ces mesures ont été régulièrement promulguées et examine si elles sont en conformité avec les dispositions du § 54, al. 8, let. b) de la Charte constitutionnelle.

ART. 52.

Les mesures ayant validité provisoire de loi sont examinées par le Tribunal constitutionnel spontanément dès qu'elles lui sont présentées par le Gouvernement.

Si elles n'ont pas été présentées à temps — § 54, al. 13 de la Charte constitutionnelle, — elles doivent être considérées comme présentées le jour de leur publication dans le « Recueil des Lois et Décrets ».

ART. 53.

La procédure au Tribunal constitutionnel sera commencée et conduite jusqu'à la fin, même si entre temps la mesure a perdu sa validité, ou si elle a cessé d'être provisoire.

ART. 54.

Dès qu'une mesure ayant la validité provisoire d'une loi a été présentée au Tribunal constitutionnel (art 52), le président l'adresse à un des juges (art. 3) désigné comme rapporteur.

Le président convoque simultanément le plus vite possible le Tribunal constitutionnel pour une séance non publique et il avise les juges de ce qui fera l'objet des débats.

ART. 55.

Le Tribunal constitutionnel détermine dans la séance non publique, d'abord si la mesure a été régulièrement promulguée (§ 54, al. 12 de la Charte constitutionnelle).

ART. 56.

S'il n'y trouve pas le vice prévu à l'art. 55, le Tribunal constitutionnel décide de communiquer au Gou-

vernement qu'il n'a pas de raisons de s'occuper plus longtemps de la mesure.

Cette décision, pourvue de motifs est signée par le président qui la fait parvenir au Gouvernement.

ART. 57.

S'il n'y a aucun obstacle du point de vue de l'art. 55, le Tribunal constitutionnel détermine par sa décision si, dans quel sens et pour quelle raison il pourrait être douteux que la mesure ayant validité provisoire de loi soit d'accord avec l'art 54, al. 8, let. b de la Charte constitutionnelle et décide de tenir une audience publique, orale.

b) Procédure publique.

ART. 58.

Le président fixe le jour pour l'audience publique à l'époque la plus proche possible.

Le président avise de la séance, en dehors des juges, le président du Gouvernement, le président du Comité permanent et les présidences des deux Chambres (art. 29) et il leur fait signifier en même temps la décision visée à l'art. 57. Si lors de la procédure non publique aucun doute n'a été établi, le président le fait remarquer en l'ajoutant à l'avis relatif à l'audience.

ART. 59.

Lors de la séance, le rapporteur lit, sur l'invitation

du président, la mesure provisoire ainsi que la décision prévue à l'art. 57 du règlement de procédure.

ART. 60.

Le président demande aux représentants des chambres présents, si, et dans quel sens et pour quelles raisons ils ont en principe, ou même encore quelques autres doutes que ceux soulevés jusqu'alors.

ART. 61.

L'objet des débats ultérieurs sont les doutes soulevés lors de l'audience par le rapporteur ou par quelqu'un d'autre (art. 59 et 60).

ART. 62.

Le président donne d'abord la parole aux représentants présents du Gouvernement et ensuite aux représentants présents du Comité permanent pour qu'ils donnent leur avis sur les doutes soulevés.

Pour une déclaration dans le même sens, le président donne ensuite la parole aux représentants présents des chambres dans l'ordre où ils l'ont demandée.

Le président et les juges ont le droit de poser des questions.

Le droit de parler en dernier est réservé au représentant du Gouvernement.

ART. 63.

S'il advient à la délibération seulement quelques doutes ultérieurs qui n'ont pas été pris en considéra-

tion lors de l'audience et qui sont partagés par la majorité du Tribunal, le président recommence l'audience afin qu'il soit discuté d'après l'art. 62 sur ces doutes ultérieurs.

ART. 64.

Le Tribunal constitutionnel en délibérant sur la question de savoir si la mesure ayant la validité provisoire d'une loi est d'accord avec le § 54, al. 8, let. b, de la Charte constitutionnelle, n'est pas lié par le point de vue pris au sujet de cette question par l'une ou l'autre ou les deux chambres lors de leurs délibérations sur l'approbation de cette mesure.

VIII. — *Dispositions générales.*

ART. 66.

Là où le règlement de procédure invoque la loi sans la désigner expressément, il s'agit de la loi sur le Tribunal constitutionnel du 9 mars 1920, n° 162 du « Recueil des Lois et Décrets ».

ART. 67.

La langue adoptée pour les débats du Tribunal constitutionnel à l'intérieur et à l'extérieur est exclusivement la langue tchécoslovaque.

Si une proposition selon le § 7, let. a) de la loi a été présentée par la Diète de la Russie subcarpathique, il peut être employé pour la proposition ainsi que pour les autres communications au Tribunal consti-

tutionnel et lors de l'audience publique par le représentant du demandeur, la langue qui sera celle adoptée pour les débats à la Diète.

ART. 68.

Le président du Tribunal constitutionnel transmet au commencement de chaque année civile au Président de la République directement un rapport sur l'activité du Tribunal constitutionnel pour l'année écoulée.

ART. 69.

Le fonctionnement intérieur est réglé par le président.

ART. 70.

Le règlement de procédure et ses modifications ultérieures entrent en vigueur le jour de leur approbation par le Président de la République.

T. G. MASARYK m. p.

D^r BENES m. p.

Ce règlement de procédure arrêté par le Tribunal constitutionnel le 19 mai 1922 a été approuvé par le Président de la République le 29 mai 1922 conformément au § 8 de la loi du 9 mars 1920, n° 162 du Recueil des Lois et Décrets.

Le Président du Tribunal constitutionnel.

D^r BAXA m. p.

ANNEXE IV.

REGLEMENT

sur la procédure à suivre pour la présentation de propositions d'inconstitutionnalité par la Cour Suprême Administrative.

D'après la décision du plénissimum du 4 mai 1925, la Présidence a formulé ces

REGLEMENTS.

sur la procédure à suivre lors de la présentation des propositions d'après les §§ 9 et 10 de la loi du 9 mars 1920, n° 162 du Recueil des Lois et Décrets, concernant le Tribunal constitutionnel.

§ 1.

Toute proposition tendant à provoquer la décision du Tribunal constitutionnel sur la question de savoir si telle loi de la République tchécoslovaque ou telle loi de la Diète subcarpathique est conforme à l'art 1 de la loi du 29 février 1920, n° 120 du Recueil des Lois et Décrets, loi préliminaire à la Charte constitutionnelle de la République tchécoslovaque, est prise par la Cour suprême administrative en séance plénière (§ 10 de la loi du 9 mars 1920, n° 162 du Recueil des Lois et Décrets).

§ 2.

Sous la dénomination « Séance plénière » on com-

prend l'assemblée complète des membres de la Cour selon le § 12 du règlement de la Cour suprême administrative, al. 2 (Décret ministériel du 22 août 1907, n° 209 du Bulletin des Lois et § 2 de la loi du 2 novembre 1918, n° 3 du Recueil des Lois et Décrets.)

§ 3.

La séance plénière réunie en vue de prendre une décision sur la proposition visée au § 1 de ce règlement est convoquée par le président de la Cour suprême administrative (§ 1 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative).

§ 4.

Le président a le droit de convoquer l'Assemblée plénière toutes les fois qu'il le juge utile. Il est obligé de convoquer cete séance :

- a) Sur la demande écrite de la majorité des membres de la Cour suprême administrative qui ont qualité pour participer aux séances plénières ;
- b) Sur la demande écrite du Sénat de quatre ou six membres (§ 13, al. 1 et 3 de la loi du 22 octobre 1875, n° 36 du B. L. de 1876 et § 8 du présent règlement) ;
- c) Sur la demande écrite du Sénat extraordinaire d'après le § 5 du présent règlement.

§ 5.

Le Sénat extraordinaire (§ 4, lettre c du présent

règlement) est composé de quatre membres et d'un président élus en séance plénière (§ 2 du présent règlement) toujours pour une durée d'une année. Dans la même séance on procède également à l'élection du vice-président et des suppléants de chaque membre de ce Sénat et ceux-ci prennent la place du président ou des membres du Sénat si ces derniers sont empêchés d'y participer. Si le président ou son suppléant ou un membre suppléant a cessé d'être membre de la Cour on procède à une élection complémentaire. Le Président, son suppléant, les membres et les suppléants du Sénat extraordinaire restent en fonctions, même après l'expiration du délai de fonctionnement autant qu'une nouvelle élection n'a pas eu lieu en séance.

§ 6.

Dans la demande écrite visée au § 4 du présent règlement on doit formuler la proposition à soumettre au Tribunal constitutionnel (§ 11 de la loi du 9 mars 1920, n° 162 du Recueil des Lois et Décrets).

§ 7.

Le Sénat est autorisé de présenter une demande d'après le § 4, lettre b du présent règlement au sujet de chaque loi dont l'application est en question dans un cas judiciaire sur lequel le Sénat doit se prononcer (§§ 21, 28 à 35 de la loi du 22 octobre 1875, n° 36 B. L. de 1876 dans la teneur de la loi nouvelle du 21

septembre 1905, n° 149, B. L.). La décision sur la présentation de la demande doit être faite avant que l'Arrêt de la Cour soit prononcé (§ 37 de la loi du 22 octobre 1875, n° 36 B. L. de 1876).

§ 8.

Le Sénat extraordinaire constitué d'après le § 5 du présent règlement décide sur la demande visée au § 4, lettre c sur la proposition écrite présentée à la Cour suprême administrative par n'importe qui.

Si une pareille proposition a été faite par un particulier, le président de la Cour (§ 1 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative) s'il n'a pas convoqué lui-même la séance plénière d'après le § 3 du présent règlement, est obligé de transmettre la demande dans un délai de 14 jours au président du Sénat extraordinaire qui est obligé de convoquer le Sénat extraordinaire dans un nouveau délai de 14 jours en vue d'ouvrir un débat au sujet de cette proposition.

Si la proposition a été faite dans un recours adressé à la Cour et si le Sénat compétent pour statuer d'après le § 7 du présent règlement n'a pas pris la décision de demander la convocation d'une séance plénière, le président du Sénat, compétent pour statuer est obligé dans un délai de 14 jours après le prononcé de la décision de faire un rapport écrit sur cette proposition au président de la Cour (§ 1 du règle-

ment de procédure de la Cour suprême administrative) qui prendra au sujet de ce rapport les mêmes dispositions qu'au sujet d'une proposition faite dans une demande particulière.

§ 9.

Si le Sénat extraordinaire constitué d'après le § 5 du présent règlement décide de rejeter la proposition qui lui a été présentée, le président du Sénat extraordinaire fait à ce sujet une communication écrite au président de la Cour à laquelle il joindra le procès-verbal de la séance (§ 25 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative).

Le président de la Cour est obligé de communiquer cette décision dans un délai de 14 jours à tous les membres de la Cour qui ont qualité pour assister aux séances plénières et il leur donne dans les 14 jours l'occasion de prendre connaissance du procès-verbal de la séance du Sénat extraordinaire.

§ 10.

Le Sénat extraordinaire se guide lors des débats sur la proposition qui lui a été présentée par les dispositions des §§ 17 à 25 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative.

§ 11.

Le président de la Cour (§ 1 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative) est obligé

dans un délai de 14 jours partant du jour où il a reçu la demande d'après le § 4 du présent règlement, de nommer un rapporteur et un ou plusieurs co-rapporteurs pour la séance plénière et de fixer un délai qui n'excèdera pas six semaines dans lequel le rapporteur et les co-rapporteurs doivent présenter leurs rapports au président de la Cour. Les rapports présentés seront copiés et communiqués à tous les membres de la séance plénière. Le président de la Cour convoque la séance plénière dans les quatre semaines au plus tard du jour où les rapports lui ont été présentés.

§ 12.

Si la séance plénière dont les débats et votes sont réglés par les dispositions des §§ 17 à 25 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative prend la décision de présenter la proposition d'après le § 10 de la loi du 9 mars 1920, n° 162 du Recueil des Lois et Décrets au Tribunal constitutionnel, le président de la séance plénière (§ 3 du règlement de procédure de la Cour suprême administrative) est obligé de présenter la proposition adoptée à la séance plénière au Tribunal constitutionnel et ceci dans un délai de 14 jours au plus tard.

Vu le manuscrit :
Le Président de la Thèse,
GILBERT GIDEL.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.



BIBLIOGRAPHIE

Documents, textes officiels.

Recueil des Lois et Décrets de l'Etat tchécoslovaque, 1920, 1921, 1922 (en tchèque).

Exposé sommaire des travaux législatifs de l'Assemblée Nationale Tchecoslovaque, 28 octobre 1918-26 mai 1920; Bibliothèque de l'Assemblée Nationale, Prague, I-79.

Bulletin Officiel de la République Tchecoslovaque du 17 décembre 1920 (en tchèque).

Ouvrages généraux.

BAXA. *Parlement et Parlementarisme*, 1921 (en tchèque).

DUGUIT. *Traité de Droit Constitutionnel* (en cinq volumes). Paris, 1920-1926.

FAUCHILLE. *Traité de Droit International Public*. Paris, 1923-1924.

GIDEL. *Droit constitutionnel comparé*, Cours de Doctorat à la Faculté de Paris. Paris, 1924-1925.

HAURIOU. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, 1923.

REDSLOB. *Le Régime Parlementaire*. Paris, 1924.

VAVRINEK. *Les Fondements du Droit Constitutionnel*. Prague, 1921 (en tchèque).

Monographies.

ADAMOVITCH. *Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof*. Vienne, 1924.

BECK. *La Constitution des Etats-Unis*. Paris, 1923.

BERNATZIK. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Vienne, 1911.

HOETZEL. *Les limites du pouvoir réglementaire d'après la Charte Constitutionnelle tchécoslovaque*. Prague, 1923 (en tchèque).

- JOLLY. *Le pouvoir législatif dans la République tchécoslovaque*. Thèse-droit, Paris, 1924.
- KREJCI. *La Délégation du pouvoir législatif*. Prague, 1924 (en tchèque).
- LAMBERT. *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*. Paris, 1921.
- SOLYOM. *La juridiction constitutionnelle aux Etats-Unis et en Suisse*. Genève-Paris, 1923.
- TRASIT. *La Constitution d'Autriche du 1^{er} octobre 1920*. Thèse-droit, Toulouse, 1920.
- WEYR. *Système du droit constitutionnel tchécoslovaque*. Prague, 1921 (en tchèque).

Revues.

- Bulletin du Ministère de l'Intérieur de la République tchécoslovaque* 1920. G. HOETZEL : a) page 453, « La Constitution de l'Etat Fédéral autrichien » ; b) page 467, « Le Comité permanent d'après le § 54 de la Charte Constitutionnelle ».
- Revue du Droit Public*, Paris, 1924 : page 271, « La nouvelle Constitution de Roumanie ».
- Bulletin de la Société de Législation comparée*, Paris, 1925, pages 321 et 394. CARRÉ DE MALBERG, « La question de la délégation législative et les rapports entre la loi et l'ordonnance selon la Constitution de Weimar ».
- Revue Parlementaire*, Prague, 1922, page 5 : KREJCI, « Avant la création du Tribunal Constitutionnel (en tchèque) » ; 1923, p. 391 ; HAURIU, « Les lois des pleins pouvoirs en Tchécoslovaquie » ; L. DUGUIT, « La Délégation du Pouvoir Législatif » ; H. KELSEN, « *Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung nach der tchecoslovakischen Verfassungsurkunde* ».

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Origine historique du Tribunal Constitutionnel tchécoslovaque</i>	25
CHAPITRE II. — <i>L'organisation du Tribunal Constitutionnel</i>	35
§ 1. — Composition	35
§ 2. — Constitution et fonctionnement	46
CHAPITRE III. — <i>La Compétence du Tribunal Constitutionnel</i>	55
§ 1. — Qui peut saisir la Cour?	55
§ 2. — Quelles sont les questions qui peuvent lui être soumises?	65
§ 3. — Quel est le droit applicable par le Tribunal Constitutionnel?	74
§ 4. — Quelle décision peut prendre le Tribunal Constitutionnel?	82
CHAPITRE IV. — <i>Procédure</i>	86
CHAPITRE V. — <i>L'activité du Tribunal Constitutionnel. Valeur et portée véritable du contrôle de la Constitutionnalité en Tchécoslovaquie. Place du Tribunal Constitutionnel dans le système constitutionnel</i>	87
CONCLUSION	107
ANNEXE I. — Loi préliminaire du 29 février 1920. Art. I-III. Charte Constitutionnelle tchécoslovaque, §§ 6, 54 et 55	109
ANNEXE II. — Loi du 9 mars 1920 sur le Tribunal Constitutionnel	115
ANNEXE III. — Le règlement de procédure du Tribunal Constitutionnel	123
ANNEXE IV. — Le règlement sur la procédure à suivre pour la présentation de propositions d'inconstitutionnalité par la Cour Suprême Administrative	147
BIBLIOGRAPHIE	155

